Das Berliner Notstandsprogramm als Instrument der Beschäftigungspolitik

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

vorgelegt von

Walfried Peters
aus Berlin

Berlin 1958

Erstgutachter: Professor Dr. Andreas P a u l s e n

Zweitgutachter: Professor Dr. Karl T h a l h e i m

Tag der mündlichen Prüfung: 15. November 1958

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

	Seite
VORWORT	V
EINLEITUNG	1
A. Voraussetzungen und Aufgaben einer Beschäftigungspolitik in Berlin (West).	
I. Die wirtschaftliche Situation von Berlin (West) im Vergleich der Jahre 1936 und 1949	5
1. Entwicklung von 1945 - 1949	5
2. Sozialprodukt	8
3. Leistungsbilanz	12
4. Beschäftigte und Arbeitslose	15
5. Zusammenfassendes Ergebnis	18
II. Aufgaben und Probleme der Beschäftigungspolitik in Berlin (West)	
1. Die langfristige Aufgabe	19
2. Die kurzfristige Aufgabe	28
B. Das Notstandsprogramm	
I. Entstehung und Entwicklung seit 1950	36
II. Finanzierung und Verwendung der Mittel	44
1. Die Finanzierung (Einnahmen)	44
2. Die Verwendung der Mittel (Ausgaben)	53
III. Beschäftigung und Bedarf als Bestimmungsgründe für die Durchführung	60

Seite

IV. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung 71

V. Methoden 82

1. Vergabe öffentlicher Aufträge 82

2. Beschäftigung von Arbeitskräften in Regie 89

3. Gewährung von Krediten an Private 92

4. Gewährung von Subventionen an Private 95

VI. Haushalt und Verwaltungsorganisation 98

1. Sondernachweis GARIOA 99

2. Verwaltung 106

C. Zusammenfassendes Ergebnis, Kritik und Ausblick. 113

Verzeichnis der Abkürzungen 125

Literaturverzeichnis 126

Anhang

Aufstellung über die Lohn- und Gehaltsentwicklung der im NP Beschäftigten (Anlage 1)

Mustervertrage (Anlage 2)

Einstellungsrichtlinien (Anlage 3)

V O R W O R T

Diese Dissertation ist ein weiterer Beitrag zu einer Schriftenreihe über das Berliner Notstandsprogramm, die auf Anregung des Senators für Wirtschaft und Kredit, Herrn Dr. Paul Hertz, entstanden ist. Die bisher vorliegenden Arbeiten, die von den Herren Professoren Dr. Bülow, Dr. Koch, Dr. Kosiol, Dr. Kroh, Dr. Stammer und Dr. Tiburtius genehmigt und von der Freien Universität Berlin als Dissertationen angenommen wurden, behandelten das Berliner Notstandsprogramm unter besonderer Berücksichtigung psychologischer, soziologischer, wirtschaftlicher und organisatorischer Gesichtspunkte.

Diese Arbeit, die die mit dem Notstandsprogramm beabsichtigte Beschäftigungspolitik und deren Methoden zum Gegenstand der Untersuchung macht, wurde von Herrn Professor Dr. Paulsen als Dissertation angenommen.

Die mir von meinen hochverehrten Lehrern, den Herren Professoren Dr. Paulsen und Dr. Thalheim, vermittelten wissenschaftlichen Kenntnisse waren die Grundlage, auf der diese Arbeit aufgebaut werden konnte. Es ist mir daher ein Bedürfnis, ihnen hierfür und für die Anregungen und Ratschläge zu danken. Ebenfalls zolle ich Herrn Senator Dr. Paul Hertz herzlichen Dank für die großzügige Förderung, die er mir bei der Durchführung der Arbeit angedeihen liess.

Berlin, im Februar 1958

Walfried Peters

E I N L E I T U N G

Als im Frühjahr des Jahres 1950 die Zahl der Arbeitslosen in Westberlin auf 310.000 Personen angestiegen war und keine Aussicht bestand, dass in absehbarer Zeit die Nachfrage nach Arbeitskräften eine nachhaltige Verminderung der Arbeitslosigkeit herbeiführen würde, betrachtete es der damalige Magistrat als eine seiner wichtigsten Aufgaben, mit Hilfe öffentlicher Arbeitsbeschaffung eine Steigerung der Beschäftigung herbeizuführen.

Träger dieser Arbeitsbeschaffungsaktion wurde das Notstandsprogramm (NP), das nunmehr seit über sieben Jahren ein wichtiges Instrument der Wirtschafts-, insbesondere der Beschäftigungspolitik in Berlin (West) ist. Der Name Notstandsprogramm, der für dieses Arbeitsbeschaffungsprogramm beibehalten wurde, wird jedoch den Erfolgen und Leistungen, die bisher für den Aufbau Berlins erzielt wurden, nicht gerecht. Während nämlich in den ersten Monaten die primäre Aufgabe des NPs in einer Arbeitsbeschaffung"um jeden Preis" [1] bestand, kamen in dem folgenden Zeitraum hauptsächlich nur noch Arbeiten zur Ausführung, durch die

1. eine dauernde Verbesserung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse Berlins erreicht bezw.
2. unmittelbar oder mittelbar neue Dauerarbeitsplätze geschaffen werden sollten.[2]

Durch diesen Wandel in der Zielsetzung wurde es zu einem wirksamen Aufbauprogramm, das die vielseitigen wirtschaftspolitischen Aktionen - wie das Investitionsprogramm, das Auftragsfinanzierungsprogramm, das soziale Wohnungsbauprogramm usw. - sinnvoll ergänzte.

1) La Roche: Beschäftigungspolitik in der Demokratie. Zürich 1947, S.11. Ziele, Grundlagen und Methoden angelsächsischer und schwedischer Nachkriegspläne.

2) Senator für Kreditwesen: Das Berliner Notstandsprogramm, Berlin 1951, S.19

Anfänge einer Beschäftigungspolitik durch direkte öffentliche Arbeitsbeschaffung sind in Deutschland nach Ende des 1. Weltkrieges erkennbar. Da sich die Erwerbslosenfürsorge in der Form der Verordnung vom 13. November 1918 insoweit als unzureichend erwies, als sich die Fürsorge auf Barunterstützung beschränkte und vorbeugende Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit und ihre Schäden vermissen liess, hielt der damalige Reichswirtschaftsrat eine Aktivierung der Fürsorge für erforderlich. In dem von ihm gefassten Beschluss:

> "Der Ausbau der heutigen Erwerbslosenfürsorge zu einer produktiven, deren Ziel die Steigerung der Warenerzeugung ist, erscheint unumgänglich geboten."

liegen die Wurzeln der Wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge (WAF).[1] Der Grundgedanke besteht darin, die durch Beschäftigung von Arbeitslosen ersparten Unterstützungsausgaben gemeinnützigen Trägern von Arbeitsvorhaben in Form von Zuschüssen oder Darlehen zur Verfügung zu stellen.

Im Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927[2] wurde den Landesarbeitsämtern die Möglichkeit gegeben, in ihren Bereichen durch Bereitstellung von Mitteln Arbeitsvorhaben, die für die Volkswirtschaft von produktivem Wert sind, zu fördern. Im Verlaufe der Jahre gewann die Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge als geeignetes Mittel zur Auflockerung saisonaler und konjunktureller Arbeitslosigkeit unter gleichzeitiger Entlastung der Unterstützungseinrichtungen und Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie Prüfung des Arbeitswillens der Arbeitslosen an Bedeutung.

1) Bücherei für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung;
Herausgeber: Julius Scheuble, Band IV, bearbeitet von Fritz Schroers:
"Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge"
Stuttgart und Köln, Seite 1 ff.

2) RGBl. I 1927, S. 187

Voraussetzung für die Gewährung von Mitteln aus der WAF (WAH)[1)2)] ist jedoch die angemessene Beteiligung an der Finanzierung von Arbeitsvorhaben durch den Träger (Grundfinanzierung). Diese Grundfinanzierung kann aber meistens in Zeiten grosser Arbeitslosigkeit nicht sichergestellt werden, so dass der Beschäftigungspolitik der Bundesanstalt (ehemalige Reichsanstalt) für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung Grenzen gezogen worden sind.

1) WAH = Wertschaffende Arbeitslosenhilfe, hervorgegangen aus der WAF durch

2) Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) in der Fassung vom 3.4.1957 (BGBl. I, S. 321). § 14o:

"(1) Die Bundesanstalt kann Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Notstandsarbeiten aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung nach den folgenden Vorschriften fördern (Grundförderung).

(2) Als Notstandsarbeiten dürfen unbeschadet der Vorschrift des Absatzes 3 nur Massnahmen gefördert werden, die zusätzlich, gemeinnützig und volkswirtschaftlich wertvoll sind und im öffentlichen Interesse liegen. Zusätzlich sind nur solche Massnahmen, die auf andere Weise nicht, nicht in diesem Umfange oder nicht in diesem Zeitpunkt vorgenommen werden können.

(3) Als Notstandsarbeiten dürfen auch zusätzliche gemeinnützige Massnahmen gefördert werden, die Arbeitsgelegenheiten für arbeitslose ältere Arbeitnehmer, insbesondere ältere Angestellte, schaffen und im öffentlichen Interesse liegen, insbesondere kulturellen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen. Zu diesen Arbeiten können auch Arbeitslose zugewiesen werden, denen die Beschäftigung bei Massnahmen nach Absatz 2 die künftige Ausübung ihrer bisherigen überwiegenden Tätigkeit wesentlich erschweren würde.

(4) Massnahmen, die vorwiegend menschliche Arbeitskraft beanspruchen, sind zu bevorzugen. Das gleiche gilt für Massnahmen, die geeignet sind, unmittelbar oder mittelbar Dauerarbeitsplätze oder die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit zu schaffen.

(5) Massnahmen, die unmittelbar privaten erwerbswirtschaftlichen Zwecken dienen, dürfen nicht gefördert werden.

(6) Die Grundförderung soll die durchschnittlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld und an Unterstützung aus der Arbeitslosenhilfe nicht übersteigen. Sie kann als Darlehen oder Zuschuss gewährt werden.

(7) Der Verwaltungsrat erlässt mit Zustimmung der Bundesregierung die erforderlichen Richtlinien über Art und Träger der Massnahmen, über den Personenkreis, über Art, Umfang und Dauer der Förderung sowie über das Verfahren. Er kann mit Rücksicht auf die Lage des Arbeitsmarktes oder sonstige wirtschaftliche Verhältnisse mit Zustimmung des Bundesministers für Arbeit bestimmte Arten von Arbeiten zeitweise fördern oder ausschliessen."

Durch das Berliner Notstandsprogramm wurden diese Hemmnisse einer gezielten Beschäftigungspolitik beseitigt, da die Arbeitsbeschaffungsaktionen in der Regel voll finanziert wurden. Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen der Wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge und dem Notstandsprogramm liegt darin, dass durch dieses Programm auch Menschen beschäftigt wurden, die zwar arbeitslos waren, jedoch keine Arbeitslosenunterstützung bezogen und daher nicht förderungswürdig im Sinne des AVAVG §§ 139 bezw. 14c waren. Schliesslich ist die Zusammenfassung einer Vielzahl von Arbeitsvorhaben - eingeschlossen Massnahmen, die unmittelbar privaten erwerbswirtschaftlichen Zwecken dienen -, bei denen die spezifische Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen Berücksichtigung fand sowie die Auswahl der Arbeiten nach optimalen wirtschaftlichen Wirkungen erfolgte, in der Hand einer zentralen Instanz das typische Merkmal des Berliner Notstandsprogramms. Ähnlichkeiten lassen sich hinsichtlich der zentralen Lenkung mit den in Deutschland durchgeführten Arbeitsbeschaffungsprogrammen der Jahre 1932 und 1933 feststellen.[1)]

In der vorliegenden Arbeit soll untersucht werden, ob das Notstandsprogramm eine geeignete Massnahme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war, welche Wirkungen auf die Beschäftigung erzielt wurden und welche Methoden zur Anwendung gelangten.

1) H. Dräger: Arbeitsbeschaffung durch produktive Kreditschöpfung. Düsseldorf 1956, S. 167 ff.

A. Voraussetzungen und Aufgaben einer Beschäftigungspolitik in Berlin (West).

Das Notstandsprogramm und die hiermit beabsichtigte Beschäftigungspolitik können nur aus der besonderen politischen und wirtschaftlichen Situation Berlins erklärt werden. Wir können daher der uns gestellten Aufgabe nur gerecht werden, wenn wir die ökonomischen und politischen Voraussetzungen, wie sie in Berlin (West) vor Beginn dieses Programms gegeben waren, aufzeigen.

I. Die wirtschaftliche Situation von Berlin (West) im Vergleich der Jahre 1936 und 1949.

1. Entwicklung von 1945 - 1949.

Berlin war am Ende des 2. Weltkrieges eine verwüstete Stadt. Bombenschäden und Kriegshandlungen hatten grosse Zerstörungen an Wohngebäuden, Industrieanlagen, Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen und dergl. hervorgerufen und den Wirtschaftskörper hierdurch auf das empfindlichste getroffen. Durch Demontagen industrieller Anlagen waren weitere schwere Verluste entstanden, so dass die industrielle Vorkriegskapazität auf rd. 15 % zusammengeschrumpft war.[1)]

Die von den Besatzungsmächten angeordnete Aufteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen und die Aufteilung Berlins in vier Sektoren hatten die Stadt ihrer Funktion als Hauptstadt Deutschlands beraubt. Mit dem Wegfall zentraler Regierungs- und Verwaltungsfunktionen verlor Berlin gleichzeitig seine Bedeutung für die Zentralverwaltungen der Grossunternehmungen, für Banken und Wirtschaftsverbände sowie als Handels- und Verkehrszentrum.

Die Einfrierung sämtlicher Spar- und Girokonten entzog den Berliner Unternehmungen in grossem Umfang liquide Mittel, so dass durch den Verlust an Umlaufskapital eine weitere Störung in der wirtschaftlichen Tätigkeit eintrat.[2)]

1) Senator für Kreditwesen: Berliner Daten. Berlin 1952 und 1957

2) Vgl.: Der Senat von Berlin: Berlin - Kampf um Freiheit und Selbsterhaltung 1945-1946, Berlin 1957, S. 24 ff.

Nach den ersten freien Wahlen in der Stadt im Oktober 1946, die zu einer Niederlage der von der sowjetischen Besatzungsmacht protegierten Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) führten, versuchten die sowjetische Besatzungsmacht und die SED durch politischen Zwang und Terror sowie durch wirtschaftliche Eingriffe die Stadt ihrer Botmässigkeit zu unterwerfen. Behinderung des Güterverkehrs von und nach Berlin und Beschränkungen im innerdeutschen Reiseverkehr waren der Beginn der Isolierung Berlins von seinem Hinterland, der sowjetischen Besatzungszone. Diese Politik erreichte ihren Höhepunkt durch die Blockade, durch die Berlin (West) nunmehr von allen Land- und Binnenschiffahrtswegen abgeschnitten wurde. Der Anlass für die Blockade lag in der Einführung der Währungsreform im Jahre 1948. Seit 1945 hatte der Alliierte Kontrollrat über eine Beseitigung des Geldüberhanges beraten, jedoch scheiterte eine Einigung am Veto des sowjetischen Vertreters. Die Abwertung der Reichsmark und die Einführung einer neuen Währung als Voraussetzung für die Gesundung der Wirtschaft waren von den Sowjets immer wieder verzögert worden, so dass sich die westlichen Besatzungsmächte entschlossen, am 2o. Juni 1948 eine neue Währung, die Deutsche Mark der Bank Deutscher Länder, für das Gebiet ihrer Besatzungszonen einzuführen. Die Stadtverordnetenversammlung von Berlin, die für die Vier-Sektoren-Stadt ebenfalls diese Währung einführen wollte, um dadurch die wirtschaftliche Verbundenheit zu den westlichen Besatzungszonen zu manifestieren, wurde an der Durchsetzung ihres Beschlusses durch das Eingreifen der Sowjets gehindert. Da die Sowjets gleichzeitig durch Terror und Unterdrückung die Stadtverordnetenversammlung und den Magistrat an der Ausübung der verfassungsmässigen Rechte und Pflichten hinderten, ergab sich zwangsläufig die politische Teilung der Stadt in Ost- und Westsektoren. Mit der Einführung einer neuen Währung, der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank, für die sowjetische Besatzungszone und den Ostsektor der Stadt Berlin vollzog sich gleichzeitig eine wirtschaftliche Trennung Deutschlands und Berlins in Ost und West.

Berlin (West) hatte jedoch zunächst die Deutsche Mark der Deutschen Notenbank als gültiges, gleichberechtigtes Zahlungsmittel anerkannt. Nach wenigen Monaten zeigte sich jedoch, dass dieser Währungsdualismus weitere wirtschaftliche Schwierigkeiten hervorrief, so dass im April 1949, also noch während der Blockade, die Doppelwährung beseitigt wurde und die Deutsche Mark der Bank Deutscher Länder allein gültiges gesetzliches Zahlungsmittel für die Westsektoren der Stadt wurde.

Nachdem die sowjetische Besatzungsmacht erkennen musste, dass auch durch die Blockade die Standhaftigkeit der Bevölkerung der Westsektoren der Stadt nicht erschüttert werden konnte, hielt sie die Fortdauer politisch und wahrscheinlich wirtschaftlich für unzweckmässig und beendete im Mai 1949 die Abschnürung der Stadt Berlin (West).

Waren während des Existenzkampfes in der Blockadezeit die wirtschaftlichen Probleme und Sorgen in den Hintergrund getreten, so traten sie nunmehr, als sich die Wirtschaft Berlins (West) der stark expandierenden westdeutschen Wirtschaft gegenübersah, um so offener zutage.

Es würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, wollten wir sämtliche Schäden und Verluste, die durch Kriegs- und Nachkriegseinwirkungen im Wirtschafts- und Sozialgefüge der Stadt entstanden sind, aufzeigen. Wir begnügen uns daher, die ökonomischen Auswirkungen dieser Ereignisse durch einen Vergleich des Sozialprodukts, der Leistungsbilanz und des Arbeitsmarktes der Jahre 1936 und 1949 festzustellen. Das Vergleichsjahr 1936 wurde gewählt, weil der wirtschaftliche Stand in diesem Jahr als annähernd normal bezeichnet werden kann, da einerseits die depressiven Wirkungen der dreissiger Jahre bereits abgeklungen, andererseits die Auswirkungen der Aufrüstung noch relativ gering waren.

2. Das Sozialprodukt Berlins (West).

Im Jahre 1936 belief sich das Bruttosozialprodukt in Berlin (West) auf 5.221 Mio Reichsmark. Im Jahre 1949 erreichte es dagegen nur einen Betrag von 3.2oo Mio DM. Der Anteil der indirekten Steuern und der Abschreibungen am Bruttosozialprodukt belief sich auf etwa 22 v.H.

In der folgenden Übersicht ist für die Jahre 1936 und 1949 das Bruttosozialprodukt, das Nettosozialprodukt zu Marktpreisen und das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten (Wertschöpfung) in jeweiligen Preisen angegeben.

Tabelle 1 — Das Sozialprodukt in Berlin (West) in den Jahren 1936 und 1949

	1936 in Mio RM[1]	v.H.	1949 in Mio DM[2]	v.H.
Wertschöpfung (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten)	4.o73	78	2.531	79,2
indirekte Steuern	717	13,7	314	9,8
Nettosozialprodukt zu Marktpreisen	4.79o	91,7	2.845	88,9
Abschreibungen	431	8,3	355	11,1
Bruttosozialprodukt	5.221	loo,o	3.2oo	loo,o

In der folgenden Tabelle 2 ist die Wertschöpfung der Jahre 1936 und 1949 nach Wirtschaftsbereichen aufgegliedert worden. Zu der Aufteilung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche ist zu bemerken, dass die unter Gruppe 9 "Sonstige Bereiche" für 1936 vorgenommene Aufteilung für das Jahr 1949 nicht vorgenommen werden konnte, weil die zur Verfügung stehenden Unterlagen keinen eindeutigen Aussagewert besitzen.

1) Vgl.: Berliner Statistik 11. Jahrg., Heft 1, S. 43 ff.

2) Vgl.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Sonderheft Neue Folge Nr. 24, S. 48

Tabelle 2 — Die Wertschöpfung in Berlin (West) in den Jahren 1936 und 1949

	Wertschöpfung (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten) zu jeweiligen Preisen		zu Preisen von 1936	Maßziffer zu Preisen 1936 = 1oo [3]
	1936[1] in Mio RM	1949[2] in Mio DM	1949[3] in Mio DM	
Gütererzeugung	1.881	1.o25	544	
1. Land-u.Forstwirtschaft	13	15	9	69
2. Industrie einschl.Energie ohne Bau	1.229	515	278	22
3. Bau	266	3o5	152	57
4. Handwerk	373	19o	1o5	28
Dienstleistung u. öffentl. Verwaltung	2.192	1.5o6	1.o87	
5. Einzelhandel	238	195	112	47
6. Hotels, Gaststätten	78	25	15	2o
7. Wohnungsnutzung	238	1o8	1o3	43
8. öffentl. Verw.	495	5o5	379	76
9. sonstige Bereiche	1.163	673	478	4o
(davon a) Grosshandel	244	...		
b) Verkehr	3o1	...		
c) Banken, Versicherungen	165	...		
d) häusliche Dienste, freie Berufe)	453	...		
1o. Ausland	- 2o			
	4.o73	2.531	1.631	4o

1) Vgl.: Berliner Statistik 11. Jahrg., Heft 1, S. 45 ff .
2) Vgl.: DIW, Sonderheft Neue Folge Nr. 24 Reihe A: Forschung, S. 48 ff.
3) Eigene Berechnung aufgrund von Unterlagen des DIW und des Stat.Landesamtes Berlin

Diese Darstellung zeigt, dass im Jahre 1949 die reale Wertschöpfung, bezogen auf 1936 = loo, erst bei 4o lag. Während die Wertschöpfung der öffentlichen Verwaltung mit 76 den höchsten Stand erreichte - als Folge der der Stadt zugewiesenen zusätzlichen, mit der Blockade, der Bewirtschaftung und der Besatzung zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben -, war der Stand der Industrie mit 22 aussergewöhnlich niedrig. Den absolut niedrigsten Beitrag hatten die Hotels und Gaststätten mit 2o aufzuweisen, während Einzelhandel 47, Wohnungsnutzung 43 und sonstige Bereiche mit 4o etwa dem Gesamtstand von 4o nahekamen.

Zur Veranschaulichung der Veränderungen, die sich bei den einzelnen Wirtschaftsbereichen gegenüber 1936 ergeben haben, wird in der folgenden Übersicht 3 der prozentuale Anteil der Wirtschaftsbereiche an der Wertschöpfung dargestellt.

Tabelle 3 — Die Anteile der Wirtschaftsbereiche an der Wertschöpfung[1] in Berlin (West) in den Jahren 1936 und 1949

	zu jeweiligen Preisen		zu Preisen von 1936
	1936	1949	1949
		v.H.	
Gütererzeugung	46,2	4o,8	33,4
1. Land-u.Forstwirtschaft	o,3	o,6	o,5
2. Industrie einschl. Energie, ohne Bau	3o,2	2o,2	17,o
3. Bau	6,5	12,5	9,3
4. Handwerk	9,2	7,5	6,6
Dienstleistung u. öffentl. Verwaltung	53,8	59,2	66,6
5. Einzelhandel	5,8	7,7	6,8
6. Hotels, Gaststätten	1,9	o,9	o,8
7. Wohnungsnutzung	5,8	4,2	6,7
8. öffentl. Verw.	12,2	19,9	23,1
9. sonstige Bereiche	28,6	26,5	29,2
lo. Ausland	- o,5		
	loo,o %	loo,o %	loo,o %

1) Berliner Statistik 11. Jahrg., Heft 1, S. 45 ff.

Hieraus ergibt sich, dass der Anteil der Gütererzeugung an der Wertschöpfung von 46,2 % im Jahre 1936 auf 4o,8 % im Jahre 1949 in jeweiligen Preisen und in Preisen von 1936 auf 33,4 % gesunken ist. Hierzu hat insbesondere das starke Absinken des Anteils der Industrie beigetragen, deren Wertschöpfungsanteil sich von 3o,2 % im Jahre 1936 auf 2o,2 % im Jahre 1949 zu jeweiligen Preisen, das sind 17,o % in Preisen von 1936, verringert hat.

Entsprechend ist der Anteil der Dienstleistungen von 53,8 % auf 59,2 % und, ausgedrückt in Preisen von 1936 = 1oo, auf 66,6 % gestiegen. Diese Veränderung ist im wesentlichen auf die Erhöhung des Anteils der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen, der von 12,2 % im Jahre 1936 auf 23,1 % in Preisen von 1936 gestiegen ist.

Die durchschnittliche Bevölkerung betrug im Jahre 1936 in Berlin (West) 2,696 Mio Personen, im Jahre 1949 in Berlin (West) 2,12o Mio Personen. Je Einwohner entfiel also im Jahre 1936 ein Wertschöpfungsbetrag von 1.511 RM, der sich im Jahre 1949 auf 811 DM reduzierte.

3. Die Leistungsbilanz Berlins (West).

Berlin wurde durch den Beschluss des Alliierten Kontrollrats ein selbständiges Besatzungsgebiet, das durch die von der sowjetischen Besatzungsmacht eingeleiteten bezw. geduldeten politischen Störaktionen der SED wirtschaftlich in zwei Teile zerrissen wurde. Durch die Abschnürung Westberlins von dem Ostteil der Stadt, der umgebenden Zone als dem natürlichen Hinterland und durch die Behinderung des Land- und Seeverkehrs von Berlin (West) nach den Westzonen Deutschlands wurde es ein fast selbständiger Wirtschaftsraum. Versucht man, die Schäden, die in den wirtschaftlichen Beziehungen der Stadt zu ihrer Aussenwelt eingetreten sind, aufzuzeigen, so lassen sie sich an Hand einer Leistungsbilanz am deutlichsten erkennen.

Auf der Aktivseite dieser Leistungsbilanz, d.h. auf der Seite, die die Leistung und Lieferung nach auswärts umfasst, sind die Erträge aus Lieferungen von Waren und Diensten sowie die Kapitalerträge, Zuwendungen usw. aufgeführt worden, während die Passivseite, die die Bezüge Berlins von auswärts umfasst, die Aufwendungen für Bezüge von Lieferungen, aufgeteilt nach Nahrungs- und Genussmitteln, Rohstoffen und Halbfabrikaten, Fertigwaren usw., sowie den Abfluss von Steuergeldern und sonstigen Kapitalien enthält. Da vor 1945 Berlin Teil des gesamten deutschen Wirtschaftsgebietes war und daher die Aufstellung einer Leistungsbilanz nicht erforderlich erschien, lassen sich Angaben für das Jahr 1936 nur aufgrund einer Schätzung der Zusammensetzung und Grössenordnung der Leistungsbilanz Gross-Berlins machen. Ein Vergleich mit der Leistungsbilanz Westberlins im Jahre 1949 ist jedoch möglich, da Berlin (West) im Jahre 1949 die Hälfte der Bevölkerung Gross-Berlins des Jahres 1936 zählte, während die Preise des Jahres 1949 gegenüber 1936 auf das Doppelte angestiegen sind.

Nach einer Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung ergibt sich für die Leistungsbilanz Gross-Berlins im Jahre 1936 folgendes Bild:

Leistungsbilanz von Gross-Berlin 1936[1)]
Schätzung in Mrd. RM

Aktivseite		Passivseite	
Erträge aus Lieferungen von Waren	2,o	Aufwendungen für Bezüge von Nahrungs-u.Genussmitteln	1,o
Erträge aus Lieferungen von Diensten	1,8	Aufwendungen für Bezüge von industriellen Rohstoffen u. Halbfabrikaten	1,3
Kapitalerträge	o,2	Aufwendungen für Bezüge von sonstigen Rohstoffen, Halbfabrikaten u. Fertigwaren	o,4
	4,o	Abfluss von Steuergeldern	o,5
			3,2
		Saldo:	o,8
			4,o

Charakteristisch für die Berliner Leistungsbilanz war der Passivsaldo bei der Güterbewegung und ein hoher Aktivsaldo bei den Dienstleistungen, der weitgehend mit der Stellung Berlins als deutsches Verwaltungszentrum und als ein Schwerpunkt der europäischen Wirtschaft zusammenhing.

Nach dem Kriege ging infolge verringerter Bevölkerungszahl, verminderter Geschäftstätigkeit und gesunkenem Lebensstandard (Rationierung usw.) die Wareneinfuhr Berlins stark zurück. Aber ebenso stark liess auch die Warenausfuhr nach. Vor allem aber schrumpften die Erträge aus dem Dienstleistungsverkehr auf einen geringen Betrag zusammen. Das hierdurch bei der Waren- und Dienstleistungsbilanz entstandene Defizit konnte bis zur Währungsreform jedoch aus Substanzverkäufen

1) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft Neue Folge, Heft 6, S. 7: Die gegenwärtige Wirtschaftslage Westberlins, vom Blickpunkt der Forschung aus betrachtet. Vortrag von F. Grünig.

gedeckt werden. Durch die Währungsreform wurde diese Deckung des ständigen Defizits unterbunden. Die Blockade verschärfte diese Situation, da nunmehr auch noch die Erträge aus dem Verkauf von Warenlieferungen fast völlig wegfielen.

Eine Schätzung der Leistungsbilanz für Westberlin im Jahre 1949 zeigt folgendes Bild:[1)]

Aktivseite	(in Mrd. DM)	Passivseite	
Industrielle Lieferungen nach auswärts	o,4	Bezüge von kontingentierten Nahrungsmitteln, Kohle, flüssigen Brennstoffen u. Pharmazeutika	rd. o,7
Dienste	-		
Zuschüsse aus dem GARIOA-Fonds	o,7	Sämtliche übrigen Bezüge einschl. irregulärer Käufe und Kapitalflucht	o,9
Zuschüsse der Bizone	rd. o,5		
	1,6		1,6

Bei stark verminderter Bilanzsumme sind die Erträge aus Warenlieferungen wesentlich stärker zurückgegangen als die Aufwendungen für die Bezüge von Gütern. Während 1936 die Erträge aus Lieferungen von Gütern zu 74 % die Aufwendungen für die Bezüge von Gütern deckten, konnten 1949 die Erträge aus industriellen Lieferungen nur noch 25 % der Aufwendungen für die Bezüge von Gütern decken. Der durch den Wegfall von Erträgen aus Dienstleistungen entstandene Passivsaldo musste, um die Versorgung der Bevölkerung nicht noch weiter herabzudrücken, so dass die Existenz der Bewohner der Stadt gefährdet wurde, durch Zuschüsse aus GARIOA-Mitteln bezw. des vereinigten Wirtschaftsgebietes gedeckt werden.

1) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft Neue Folge, Heft 6.

4. Beschäftigte und Arbeitslose.

Trotz der immensen Zerstörungen und der äusserst geringen Geschäftstätigkeit war die Zahl der registrierten Arbeitslosen nach Beendigung des Krieges sehr gering. Im Durchschnitt des Jahres 1946 waren rd. 34.ooo Personen, davon 7.5oo Männer und 26.5oo Frauen, in Berlin (West) arbeitslos. Im Jahre 1947 ging die Arbeitslosigkeit auf 21.ooo, davon 7.5oo Männer und 13.5oo Frauen, zurück. Im Juni des Jahres 1948 belief sich die Zahl der Arbeitslosen auf 46.92o, davon 22.o96 männlich und 24.824 weiblich, während die Zahl der unselbständigen Erwerbstätigen 87o.2o6 betrug.[1)]

Diese niedrige Arbeitslosenzahl täuscht jedoch einen Beschäftigungsgrad vor, der in der Tat nicht gegeben war. Vielmehr herrschte eine grosse versteckte Arbeitslosigkeit, die insbesondere durch die Währungsverhältnisse bedingt war. Zum grossen Teil waren Arbeitsverhältnisse vorgetäuscht, da die in Arbeit befindlichen Personen höhere Lebensmittelrationen erhielten. Zum anderen hatten viele Unternehmungen ihre Belegschaft mit Aufräumungsarbeiten beschäftigt. Die Lohn- und Gehaltsaufwendungen wurden zum grossen Teil durch Verkauf von Waren über den Schwarzen Markt finanziert. In einer Zeit, in der der Wochenverdienst eines Arbeiters nicht höher war als der Preis, der für ein Brot auf dem Schwarzen Markt aufzuwenden war, spielten "Nutzen-Kosten"Überlegungen keine Rolle. Diese versteckte Arbeitslosigkeit musste jedoch in dem Augenblick offen zutage treten, in dem durch eine Währungsreform der Geldüberhang beseitigt war, die Wirtschaft wieder zu einwandfreien Kalkulationsgrundlagen zurückkehren musste und die Unternehmungen einem Wettbewerb ausgesetzt waren. Durch die Blockade wurde diese Entwicklung jedoch verzögert, weil eine grosse Anzahl von Erwerbspersonen mit den sich aus der Luftbrücke ergebenden Arbeiten, wie Flugplatzbau, Ent- und Beladen von Flugzeugen, beschäftigt war. Ein ebenfalls nicht unerheblicher Teil der Erwerbs-

1) Vgl. "Berlin in Zahlen" 195o, S. 55 u. 56.

personen war in der produktiven Erwerbslosenfürsorge tätig. Im Durchschnitt des Jahres 1948 nahm daher die Arbeitslosigkeit nur um rd. 77.ooo Personen zu. Gleichzeitig stieg jedoch die Zahl der Kurzarbeiter stark an. Mit der Beendigung der Blockade und dem Wegfall der hiermit zusammenhängenden Arbeiten nahm dann die Zahl der Arbeitslosen erheblich zu. Von Dezember 1948 bis zum Dezember 1949 erhöhte sie sich von rd. 113.ooo auf rd. 279.ooo. Von dem Zugang entfielen auf Männer ca. 8o.ooo, auf Frauen ca. 86.ooo.

Aus der nachstehenden Übersicht ist diese Entwicklung deutlich erkennbar:

Arbeitslose in Westberlin[1)]

	Insgesamt	davon:	
		männlich	weiblich
Dezember 1948	113.ooo	58.ooo	55.ooo
März 1949	145.ooo	76.ooo	69.ooo
Juni 1949	178.ooo	87.ooo	91.ooo
September 1949	245.ooo	121.ooo	124.ooo
Dezember 1949	279.ooo	138.ooo	141.ooo
Zum Vergleich: Durchschnittliche Arbeitslosigkeit im Jahre 1936 [2)]	1o7.ooo	78.ooo	29.ooo

Die Beschäftigung ging in demselben Zeitraum stark zurück. Die Zahl der unselbständigen Erwerbstätigen verminderte sich im Vergleichszeitraum von 8o6.ooo auf 71o.ooo:

Unselbständige Erwerbstätige in Westberlin[1)]

	Insgesamt	davon:	
		männlich	weiblich
Dezember 1948	8o6.ooo	461.ooo	345.ooo
März 1949	774.ooo	443.ooo	331.ooo
Juni 1949	764.ooo	439.ooo	325.ooo
September 1949	726.ooo	417.ooo	3o9.ooo
Dezember 1949	71o.ooo	4o8.ooo	3o2.ooo

1) Zahlenangaben nach Stat. Landesamt Berlin u. Landesarbeitsamt Berlin, vgl. auch "Berlin in Zahlen" 195o, S. 55 u.56
2) Vgl. "Berlin in Zahlen" 1936.

Der Zunahme der Arbeitslosen von 166.ooo stand nur ein Rückgang der unselbständigen Erwerbstätigen von 96.ooo gegenüber. Daraus ergibt sich, dass rd. 7o.ooo Personen zusätzliche Nachfrage nach Arbeit ausübten. Hierbei dürfte es sich grösstenteils um Personen handeln, die bisher ihren Lebensunterhalt durch Realisierung von Vermögensteilen oder illegale Ausnutzung des Ost-Westmark-Kurses bestritten hatten, ohne einer geregelten Beschäftigung nachgegangen zu sein. Der Zustrom zum Arbeitsmarkt ging jedoch nicht nur von dieser Personengruppe aus, sondern es bemühten sich auch Ehefrauen um Arbeit, deren Männer erwerbslos geworden waren oder die, durch die gestiegene Kaufkraft des Geldes angeregt, das Familieneinkommen erhöhen wollten, um angestauten Nachholebedarf zu decken. Wenn trotz steigender Lieferwerte der Industrie ab Juli 1949 die Beschäftigung abnahm, so beruhte das im wesentlichen darauf, dass die Unternehmungen zu rationalisieren begannen und Arbeitskräfte freigesetzt wurden.

Von der starken Zunahme der Arbeitslosigkeit - von 12,3 % der unselbständigen Erwerbspersonen im Dezember 1948 auf 28,2 % im Dezember 1949 - waren alle Berufsgruppen betroffen. Eine besonders grosse Arbeitslosigkeit in einem speziellen Wirtschaftszweig bezw. in einer Berufsgruppe lässt sich nicht feststellen. Lediglich ein etwas stärkeres Ansteigen der Frauenarbeitslosigkeit, die auf vorstehend genannten Grund zurückzuführen ist, liess sich beobachten.[1)]

1) Vgl. H. Winter: Die Arbeitslosigkeit in Berlin und ihre Bekämpfung durch Notstandsmassnahmen in den Jahren 195o u. 1951, S. 21 bis 52.

5. Zusammenfassendes Ergebnis.

Aus dem Vergleich der wirtschaftlichen Situation des Jahres 1949 mit der des Jahres 1936 lässt sich zusammenfassend folgendes feststellen:

1.) Das Gesamtniveau der wirtschaftlichen Tätigkeit in Westberlin ist stark abgesunken.

2.) Die Leistungsbilanz ist passiv geworden.

3.) Massenarbeitslosigkeit ist entstanden.

4.) Der Rückgang der Gesamtbeschäftigung und damit des Gesamteinkommens hat gleichzeitig die Gesamtnachfrage erheblich eingeschränkt.

5.) Der Verlust der Funktion als Reichshauptstadt sowie die Abschnürung Berlins (West) von seinem Hinterlande und die Spaltung der Stadt haben zu einer Strukturänderung geführt.

A II Aufgaben und Probleme der Beschäftigungspolitik in Berlin (West).

1. Die langfristige Aufgabe.

Aus dem im vorhergehenden Abschnitt ermittelten Ergebnis lässt sich bereits die Notwendigkeit wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Handelns der öffentlichen Hand erkennen. Fügen wir diesem Ergebnis eine Betrachtung über die zu erwartende Entwicklung der Wirtschaft Berlins (West) an, so erscheinen uns staatliche Interventionen zur Überwindung des wirtschaftlichen Tiefstandes um so mehr erforderlich, weil die einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung immanenten Selbststeuerungskräfte - durch exogene Einflüsse bedingt - nicht oder nur in geringem Umfang wirksam werden konnten. Insbesondere die in Berlin vorhandene Massenarbeitslosigkeit, die nach Wagenführ[1] als strukturelle Arbeitslosigkeit bezeichnet werden muss, weil ein langfristiges Ungleichgewicht zwischen den einzelnen Produktionsfaktoren bestand, verpflichtete den Staat zu wirtschaftspolitischen Aktionen. Die der verkehrswirtschaftlichen Ordnung innewohnende Schwäche gegenüber struktureller Unterbeschäftigung trat durch das hohe politische Risiko, mit dem jede wirtschaftliche Handlung in Berlin behaftet war, noch öffener zutage.[2]

Die insbesondere durch die Blockade zur Produktionseinschränkung gezwungenen Unternehmungen Berlins (West) sahen sich nach Beendigung der Blockade und den damit gegebenen Voraussetzungen für die Wiederaufnahme der Produktion und des Absatzes von Gütern zum grossen Teil ausserstande, mit den in der Bundesrepublik ansässigen Unternehmungen zu konkurrieren, da diese nicht den bekannten, aus politischen Gründen bedingten Standortnachteilen unterworfen waren und auch durch ihre bessere Kapitalausstattung kostengünstiger produzierten. Das Absinken der Lieferwerte Berlins (West) als Folge des Absatzrückganges und das Stagnieren des Auftragseinganges liessen daher eine weitere Abnahme der Beschäftigung erwarten. In der Tat stieg die Zahl der Arbeitslosen von

1) R. Wagenführ: Der Weg zur Vollbeschäftigung, Köln 1950, S. 17

2) A. Paulsen: Neue Wirtschaftslehre, Berlin 1950, S. 193

279.ooo im Dezember 1949 auf 3lo.ooo im März 195o an als Folge des Rückganges der unselbständigen Beschäftigten um rd. 3o.ooo im gleichen Zeitraum.[1] Es ist offenbar, dass durch diese Tendenz die von den in diesem Gebiet lebenden Wirtschaftssubjekten zu treffenden wirtschaftlichen Entscheidungen ungünstig beeinflusst wurden.

Darüber hinaus hatte besonders die unsichere politische Lage Berlins negative Wirkungen auf ihre Zukunftserwartungen. Die Möglichkeit einer neuen Blockade, eine weitere Abschnürung von dem Gebiet der Bundesrepublik, die Gefährdung der Verkehrs- und Transportwege nach Berlin belasteten jede wirtschaftliche Entscheidung mit einem so hohen Risiko, dass insbesondere die private Investitionstätigkeit zum Ausbau bestehender und Aufbau neuer Produktionsanlagen gehemmt wurde. Bei einigen Unternehmungen wurden die Zukunftschancen so negativ beurteilt, dass sie ihre wirtschaftliche Tätigkeit in Westberlin völlig einstellten. Ebenso machten sich Abwanderungen von Facharbeitskräften bemerkbar.

Aus dem zusammenfassenden Ergebnis lassen sich gleichfalls die Aufgaben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erkennen, deren wichtigste die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit, die Erhöhung des Gesamteinkommens und der Ausgleich der Leistungsbilanz durch Steigerung des Absatzes von Gütern und Leistungen nach auswärts sind. Da Berlin keine Hauptstadtfunktionen mehr ausübte, musste die Gütererzeugung nicht nur auf den Vorkriegsstand angehoben, sondern wesentlich stärker ausgedehnt werden, um den Verlust bei den Dienstleistungsbereichen auszugleichen.

Zunächst jedoch galt es, diejenigen Bereiche der Gütererzeugung, in denen Berlin früher führende Marktpositionen innehatte und für die die erforderlichen Facharbeitskräfte vorhanden waren, auszudehnen und bestehende Produktionsanlagen zu modernisieren, um vor allem die Konkurrenzfähigkeit mit der westdeutschen Wirtschaft herzustellen. Neben der Ausweitung der Produktion waren alle Anstrengungen auf eine besondere

1) Zahlenangaben nach Landesarbeitsamt Berlin

Förderung des Absatzes von Gütern zu richten, insbesondere neue Absatzmärkte zu gewinnen. Schliesslich waren besondere Hilfsmassnahmen erforderlich, um die Kosten längerer Transportwege und das Risiko der Unsicherheit auszugleichen.

Für die Finanzierung von Investitionen zur Rationalisierung, Modernisierung und Erweiterung des Produktionsapparates stand infolge des geringeren Gesamteinkommens nur ungenügend Kapital zur Verfügung. Die Einlagen bei der Sparkasse, aus denen langfristige Kredite gegeben werden konnten, stiegen bis Ende 1949 nur sehr langsam an. Die Pfandbriefinstitute ruhten in Berlin und hatten keine Möglichkeit zur Neuemission. Die Versicherungsgesellschaften waren durch die Abtrennung erheblicher Teile ihrer Aktiven im Ostsektor Berlins und der sowjetischen Besatzungszone sowie das völlige Festliegen ihrer in den Westsektoren verbliebenen Aktiven damals noch nicht in der Lage, als Kapitalgeber aufzutreten.

Wegen der ungünstigen Kostenstruktur der Mehrzahl der Berliner Unternehmungen - die Ursachen hierfür lagen in der ungenügenden und veralteten Kapitalausstattung sowie in den hohen Materialbeschaffungs- und Vertriebskosten, bedingt durch lange Absatzwege - war die Gewinnlage im Durchschnitt wesentlich ungünstiger als die westdeutscher Unternehmungen. Damit war im Gegensatz zu den Finanzierungsmethoden in der Bundesrepublik die Selbstfinanzierung in Westberlin nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Die im Einkommensteuergesetz vorhandenen steuerlichen Präferenzen zum Anreiz verstärkter Investitionstätigkeit konnten daher in Westberlin nur geringe Einflüsse auf eine Steigerung der Investitionen ausüben.

Nach einem Bericht des Magistrats von Gross-Berlin, Abteilung Wirtschaft,[1)]

1) Nach Unterlagen beim Senator für Wirtschaft und Kredit

waren bis zum Jahre 1949 ca. 35 % der industriellen Vorkriegskapazität wieder hergestellt. Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass es sich im wesentlichen um Instandsetzungen teilzerstörter Anlagen handelte, die infolge ihrer Überalterung eine Wettbewerbsfähigkeit mit Unternehmungen der Bundesrepublik nicht zuliessen.

Die Lösung des Kapitalproblems war daher die wichtigste Voraussetzung zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele. Die Beschaffung langfristigen Leihkapitals durch Kapitalimport aus der Bundesrepublik oder dem Ausland schien ein völlig aussichtsloser Weg. Abgesehen davon, dass die Kapitalgeber das politische Risiko Berlins (West) so hoch einschätzten, dass sie nicht bereit waren, auch bei relativ hohem Zinsniveau Kapital nach Berlin zu geben, gab es in der Bundesrepublik Deutschland einen nur ungenügend funktionierenden Kapitalmarkt, da insbesondere die Steuergesetzgebung die Selbstfinanzierung förderte. Bürgschaften des Landes Berlin als Sicherung für nach Berlin gegebenes Kapital hätten keineswegs die Kapitalgeber bewegen können, ihre Vorbehalte aufzugeben. Als Beispiel für die Richtigkeit dieser Behauptung sei auf eine im Jahre 1954 - also zu einer Zeit, in der die wirtschaftliche und politische Situation Berlins (West) erheblich günstiger beurteilt werden muss - von Berlin aufgelegte Anleihe verwiesen, die trotz Bürgschaft des Bundes nur zögernd am Kapitalmarkt untergebracht werden konnte.

Die Gewährung von langfristigem Kapital aus Mitteln des Bundes lag ebenfalls nicht im Bereich des Möglichen. Die Bundesrepublik Deutschland sah sich mit Ausnahme der Berlin zur Deckung seines Haushalts gewährten Zuwendungen ausserstande, zusätzliche Mittel bereitzustellen.

Die Mittel, mit denen die Berliner Wirtschaftspolitik operieren konnte, hatten nur einen geringen Aktionsradius. Soweit sie die Finanz- und Steuerpolitik betrafen, stiessen sie sehr schnell auf Grenzen. Defizitpolitik und langfristige Verschuldung bei der Landeszentralbank bezw. Bank Deutscher Länder waren gesetzlich nicht möglich.[1] Steuerverzichte als Ansporn zur Steigerung von Investitionen, die über die im Einkommensteuergesetz verankerten hinausgingen, lagen ebenfalls mangels Finanzhoheit Berlins ausserhalb der gesetzlichen Möglichkeiten. Eine befriedigende Lösung des Kapitalproblems konnte daher nur gefunden werden, wenn Berlin (West) in das Marshallplan-Programm einbezogen wurde. Der Berliner Magistrat bemühte sich daher zu erreichen, dass langfristiges Kapital aus Gegenwertmitteln der Marshall-Hilfe der Berliner Wirtschaft zufloss.

Bereits am 14. Juli 1948 hatten die Militärgouverneure der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreiches für ihre Besatzungszonen mit der Regierung der Vereinigten Staaten ein Abkommen über "wirtschaftliche Zusammenarbeit" getroffen, durch das die beiden Besatzungszonen an das European Recovery Program (ERP)[2] angeschlossen wurden. Der französische Militärgouverneur hatte ein gleiches Abkommen für die französische Besatzungszone am 9. Juli 1948 mit der Regierung der Vereinigten Staaten unterzeichnet.

In langwierigen Verhandlungen gelang es dem damaligen Oberbürgermeister Professor Ernst Reuter, in dem am 15. Dezember 1949 getroffenen

1) Vgl.: Drittes Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens
Gesetz Nr. 63 (Umstellungsgesetz) § 28 vom 27. Juni 1948.

2) ERP: Grundlage bildeten die am 5.6.47 von George C.Marshall vor der Harward University aufgrund der Truman-Doktrin gemachten Vorschläge, die durch die am 3.4.1948 erlassene Foreign Assistance Act Gesetzeskraft erhielten.

Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika über wirtschaftliche Zusammenarbeit Berlin in diese Vereinbarung mit einzubeziehen.[1] Der entsprechende Artikel VII lautete:

> "Die Bundesrepublik wird dem amerikanischen, dem britischen und dem französischen Sektor in Berlin im grösstmöglichen Ausmaß die Hilfe angedeihen lassen, die aufgrund von Beratungen zwischen der Regierung der Bundesrepublik und der Stadt Berlin für die wirtschaftliche Erhaltung und Entwicklung dieses Gebietes als erforderlich festgesetzt wird."

Die im Anhang zu diesem Abkommen vereinbarten Ausführungsbestimmungen lauten:

> "Ziffer lo:
> Bei der Festlegung der Verpflichtungen der Bundesrepublik gemäss Artikel VII dieses Abkommens wird der Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltslage der Bundesrepublik und Berlins durch die Regierung der Vereinigten Staaten Rechnung getragen werden."

In zusätzlicher Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Magistrat der Stadt Berlin wurde in materieller Hinsicht vereinbart, dass Berlin von den der Bundesrepublik zustehenden ERP-Mitteln lo % erhalten soll gegenüber einer vorgesehenen Beteiligung von 8 % entsprechend dem Verhältnis der Berliner Bevölkerung zur Bevölkerung der Bundesrepublik.

Darüber hinaus wurde Berlin ein wesentlich niedrigerer Zinssatz eingeräumt, nämlich 5 % für gewerbliche Kredite und 3 % für Wohnungsbaukredite statt 7 1/2 % bezw. 5 % im Bundesgebiet.

Eine weitere wichtige Bestimmung dieser Vereinbarung legte fest, dass die Rückflüsse (Zinsen und Tilgungen) aus nach Berlin gegebenen Krediten in Berlin verbleiben und für eine revolvierende Kredithergabe

1) BGBl. 195o, S. 9

zur Verfügung stehen.

Nachdem damit in gewissem Umfang sichergestellt war, dass langfristiges Kapital nach Berlin (West) gegeben wurde, berief der damalige amerikanische Stadtkommandant, General Maxwell D.Taylor, einen Beratenden ERP-Ausschuss, dem die Aufgabe gestellt war, einen langfristigen Investitionsplan auszuarbeiten und Vorschläge für die zweckmässigste Verwendung der nach Berlin aus der Marshall-Hilfe fliessenden Mittel zu unterbreiten. Diesem Ausschuss, dessen Vorsitzender der Senator für Wirtschaft und Kredit, Dr. Paul Hertz, war, gehörten sachverständige Mitglieder der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung an.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellte der Ausschuss zunächst in einem Gutachten[1)] den für das Jahr 1950 erforderlichen Bedarf der Berliner Wirtschaft an Investitionsmitteln fest. Er machte weiter Vorschläge über die Aufnahme neuer Produktionen sowie die besondere Förderung einzelner Vorhaben. Zur Vermeidung der Schaffung von Überkapazitäten empfahl der Ausschuss folgendes:

> "Der Wiederaufbau der Westberliner Wirtschaft kann zur Schaffung einer ausreichenden Anzahl von dauerhaften Arbeitsplätzen nur führen, wenn eine Förderung des Ausbaues von Konkurrenzindustrien in Westdeutschland mit ERP-Geldern und anderen Mitteln aus öffentlicher Hand dann unterbleibt, wenn es sich um Kapazitäten handelt, die früher in Berlin gelegen haben oder deren Aufbau auch in Berlin wirtschaftlich vertretbar wäre. Es empfiehlt sich daher, die westdeutschen und die Berliner Investitionspläne, soweit sie öffentlicher Kontrolle unterstehen, noch mehr als bisher zu koordinieren. Vertreter Westberlins sollten laufend bei der westdeutschen Planung zugezogen werden, ebenso wäre die Teilnahme der Bundesregierung an den Berliner Beratungen willkommen."

Die Vorschläge des Beratenden ERP-Ausschusses wurden von den für die Verteilung der ERP-Mittel zuständigen Institutionen voll gebilligt.

1) Gutachten des Berliner Beratenden ERP-Ausschusses:
Veröffentlicht in Drucksache der Stadtverordneten-Versammlung von Gross-Berlin Nr. 898 vom 24.6.1950.

Mitte 1950 stellte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung anlässlich einer Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in Westberlin Betrachtungen über einen langfristigen Wiederaufbauplan[1] an, der sich in Ergänzung zu dem Gutachten des Beratenden ERP-Ausschusses über einen längeren Zeitraum erstrecken sollte. Es stellte hierzu u.a. fest:

> "Versucht man, die Voraussetzungen aufzuzeigen für eine gründlichere und vor allem s c h n e l l e r e Lösung des Westberliner Wirtschaftsproblems, als sie in der gegenwärtigen Praxis vor Augen tritt, so wird man von einem gesamtwirtschaftlichen Wunschbild ausgehen müssen, das auf der einen Seite sinnvolle Beschäftigung für alle vorhandenen Arbeitskräfte vorsieht, auf der anderen Seite ausweist, dass in diesem - zunächst natürlich nur fiktiven - Rahmen sowohl die Leistungsbilanz der Westberliner Wirtschaft nach aussen sich ausgleicht als auch die inneren wirtschaftlichen Kreisläufe sich schliessen.
>
> Solange Berlin aus politischen Gründen seine frühere Hauptstadteigenschaft nicht zurückerhalten kann und damit - im Gegensatz zu der Zeit vor dem Kriege - in der Möglichkeit der Leistungen zentraler Dienste stark beengt ist, kann die wirtschaftliche Gesundung im wesentlichen nur von einer erheblichen Verstärkung der industriellen Tätigkeit ihren Ausgang nehmen. Gegenwärtig (d.h. Mitte 1950) sind rd. 140.000 Arbeitskräfte in der Westberliner Industrie tätig. Künftig, d.h. bei Verwirklichung des zu umreissenden Wunschbildes, müssten es 350.000, also zweieinhalbmal so viel sein. Dabei ist eine solche Zahl keineswegs utopisch.
> .....
> Die praktischen Aussichten für das Zustandekommen und die Durchführung eines solchen Programms werden weitgehend auch von behördlicher bezw. korporativer Initiative (Parteien, gewerbliche Verbände, Gewerkschaften usw.) abhängen, da die privaten Unternehmer, jeder auf sich allein gestellt, kaum in der Lage sind, über die organische Entwicklung ihrer Betriebe hinaus zusätzliche Risiken auf sich zu nehmen.
> .....
> Auch die Durchführung eines solchen Programms würde selbstverständlich einige Jahre in Anspruch nehmen, Jahre, in denen die ganzen für Westberlin aufzubringenden Mittel ohne Zweifel nicht geringer, sondern noch grösser als bisher sein müssten. Dafür würde aber Westberlin in absehbarer Zeit

1) DIW: Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung, Jahrgang 1950, Heft 2, S. 106 ff.

wirtschaftlich auf eigenen Füssen stehen und könnte damit jeglichen Zuschuss entbehren."

Dieser Gedanke eines Longterm-Planes für den Wiederaufbau der Westberliner Wirtschaft wurde im Herbst des Jahres 1950 von Vertretern des Magistrats, der Berliner Zentralbank, des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und der Industrie- und Handelskammer aufgegriffen, die durch eine Enquête ermitteln liessen, unter welchen Bedingungen und mit welchem Aufwand an Investitionskapital zusätzlich zu dem Stand der Beschäftigten im Herbst 1950 200.000 Menschen Dauerarbeitsplätze in der gewerblichen Wirtschaft finden können. Nach Auswertung dieser Enquête kamen die Vertreter zu dem Ergebnis, dass bei einer Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze um 200.000 auf die Industrie 150.000 entfallen müssten, während 50.000 Personen infolge der erwarteten Erhöhung der industriellen Produktion und der sich hieraus ergebenden Steigerung des Gesamteinkommens und der Gesamtnachfrage im Dienstleistungsgewerbe zusätzlich beschäftigt werden könnten.[1)]

Der erforderliche Investitionsmittelbedarf wurde auf ca. 1,1 Milliarden DM geschätzt, von dem höchstens 100 Mio DM aus dem Berliner Kapitalmarkt aufgebracht werden konnten, so dass eine Kapitalhilfe von etwa 1 Milliarde DM erforderlich war.

1) Vgl.: Bedingungen und Möglichkeiten für den Ausbau der Wirtschaft Westberlins in den kommenden Jahren, Berlin 1951.

2. Die kurzfristige Aufgabe.

Gemessen an dem Stand der Arbeitslosigkeit wäre bei einer Besetzung dieser 2oo.ooo neuen Arbeitsplätze das Gros der arbeitsfähigen Erwerbslosen Westberlins beschäftigt worden. Der Zeitraum, in dem sich das Wunschbild realisieren lassen würde, wurde von den Sachverständigen unter der Voraussetzung, dass die allgemeine Entwicklung nicht durch ungünstige Umstände beeinflusst wird, auf mindestens 3 - 4 Jahre geschätzt. Es war jedoch zu erwarten, dass eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes erst in der zweiten Hälfte dieses Zeitraumes eintreten würde, da die Investitionshilfe zunächst zur Rationalisierung des bestehenden Produktionsapparates verwendet wurde.

Für die Wirtschaftspolitik stellte sich aufgrund dieser ex ante Betrachtung die Frage, ob temporär ein relativ hoher Grad von Arbeitslosigkeit verantwortet werden konnte. Würden die psychologischen Auswirkungen einer, wenn auch zeitlich begrenzten, Massenarbeitslosigkeit nicht die Realisierung aller Pläne gefährden ?

Wenn Preiser[1)] behauptet, dass jede mit wirtschaftspolitischer Hilfe eingeleitete Anpassung an veränderte Marktbedingungen Zeit benötigt und ein gewisses Maß an temporärer Arbeitslosigkeit unvermeidlich ist, so war aus der Zahl der Arbeitslosen in Berlin (West) erkennbar, dass dieses Maß überschritten war.

Lang andauernde Arbeitslosigkeit fast eines Drittels der gesamten unselbständigen Erwerbspersonen in Westberlin musste besonders im Hinblick auf die politische Situation Westberlins die Zweifel der von der Arbeitslosigkeit betroffenen Bevölkerung an der Funktionsfähigkeit der verkehrswirtschaftlichen Marktordnung verstärken und den Glauben

1) E. Preiser: Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung. Probleme und Möglichkeiten, Stuttgart 1949, S. 129.

an die einer totalitären planwirtschaftlichen Gesellschaftsordnung überlegene freiheitliche marktwirtschaftliche Ordnung erschüttern.[1)]

Um einer derartigen Entwicklung entgegenzuwirken, die zu einer Änderung der politischen Verhältnisse in Berlin (West) führen konnte, musste die langfristige Beschäftigungspolitik durch schnell wirksam werdende beschäftigungspolitische Aktionen ergänzt werden. Diese Forderung konnte jedoch nur realisiert werden, wenn die hierfür erforderlichen Finanzierungsmittel bereitstanden, die den Staat in die Lage versetzt hätten, seine wirksame Nachfrage nach Gütern und Diensten zu erhöhen. Da der Haushalt des Landes Berlin nur durch Zuwendungen des Bundes ausgeglichen werden konnte, diese Zuwendungen aber nur bei einem dringend vorliegenden Kassenbedarf Berlins gewährt wurden, kann unterstellt werden, dass über sämtliche Einnahmen des Landes Berlin durch Ausgaben verfügt wurde.

Eine Mittelbeschaffung zur Steigerung der wirksamen Nachfrage durch Aufnahme einer Anleihe oder Begebung von Obligationen usw. kann als irreal bezeichnet werden, da - abgesehen von den geltenden Bestimmungen der Verfassung und des Reichshaushaltsrechts, nach denen eine Anleihe nur für werbende Zwecke aufgenommen werden kann - diese weder beim Publikum noch beim Bankensystem einschliesslich der Landeszentralbank hätte untergebracht werden können.[2)] Die Frage einer Defizit-Politik braucht insoweit nicht erörtert zu werden, als ihr ebenfalls Bestimmungen der Verfassung[3)] und des Haushaltsrechts (Etatausgleich) entgegenstanden.

1) Vgl. A. Paulsen: Neue Wirtschaftslehre 3. Auflage Berlin u. Frankfurt/M. 1954, S. 10 und 11: "Soll nach den gesellschaftlichen Idealen der abendländischen Kultur der freie Mensch als Persönlichkeit ihr Träger und ihr Sinn sein und soll der Mensch nicht nur Not und Zwang sehen, sondern einen Teil seiner Daseinserfüllung und seiner Bewährung vor dem Dasein, so darf er nicht unverschuldet von der Möglichkeit der Leistung ausgeschlossen bleiben und so ausserhalb der Gesellschaft gestellt werden, sonst wäre das System auf einer Lüge aufgebaut, an der es zugrunde gehen muss."
2) Vgl. auch S. 18 und 19
3) Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949, Art. 110

Bei der Prüfung der Frage, inwieweit eine Erhöhung der Steuern die Finanzierung der zusätzlichen öffentlichen Ausgaben sicherstellen konnte, schicken wir voraus, dass rechtlich nur die Landes- und Gemeindesteuern, für die die Finanzhoheit bei Berlin lag, erhöht werden konnten. Unterstellen wir, dass die durch Steuererhöhung erzielten Mehreinnahmen zur Erhöhung der staatlichen Ausgaben für Dienste und Güter verwendet werden sollen, so würde sich, wenn wir die einfachste Fassung des Haavelmo'schen Theorems[1] anwenden könnten, das Volkseinkommen zu Marktpreisen um den Betrag der zusätzlichen staatlichen Ausgaben erhöhen und damit auch eine Steigerung der Beschäftigung eintreten. Diese Wirkungen der Kombination staatlicher Einnahmen und Ausgaben setzen jedoch u.a. voraus:

1. geschlossene Wirtschaft,
2. konstante autonome private Investition.

Sehen wir davon ab, dass auf das Wirtschaftsgebiet Berlins (West) die Definition einer geschlossenen Wirtschaft nicht zutrifft, so wären diese Wirkungen bei einer dynamischen Betrachtung nur in der ersten Periode eingetreten, weil durch Steuererhöhungen auch die private Investition beeinflusst worden wäre. Hätte sich z.B. die Steuererhöhung auf Kostensteuern erstreckt, so wären die Erträge der Westberliner Unternehmungen um den Betrag der Steuererhöhung gesunken. Eine Abwälzung dieser Steuern auf die Preise hätte nicht erfolgen können, da sich die Westberliner Unternehmungen in Konkurrenz mit den westdeutschen Unternehmungen befanden. Eine Minderung der Erlöse und der Gewinne hätte aber zweifelsohne die Investition der Unternehmungen in kommenden Perioden ungünstig beeinflusst, d.h. zu einem Absinken des Volkseinkommens zu Marktpreisen und zu einer Verminderung der Beschäftigung geführt. Gleiche Entwicklungen wären eingetreten, wenn sich die Steuererhöhung auf Einkommensteuern erstreckt hätte, da in diesem Fall höchstwahrscheinlich viele Unternehmungen

1) E. Schneider: Einführung in die Wirtschaftstheorie, III. Teil 4. Auflage, Tübingen 1957, S. 258 ff.

und A. Paulsen: a.a.O., S. 337

ihren Sitz ins Bundesgebiet verlegt und ihre Produktion in Berlin (West) eingestellt hätten.

Eine Verminderung der Transferausgaben und eine gleichzeitige Verstärkung der Ausgaben für Dienste und Güter um den gleichen Betrag, durch die ebenfalls eine Erhöhung des Gesamteinkommens und der Beschäftigung erzielt worden wären, hätten nur erreicht werden können, wenn Berlin Zwangsmittel eingesetzt hätte, um die Transferleistung beziehenden Personen (Unterstützungsempfänger) zur Arbeitsleistung zu verpflichten.[1)]

Eine Finanzierung zusätzlicher Ausgaben des Staates für Güter und Dienste und damit eine Steigerung der Beschäftigung konnten daher nur durch zusätzliche nach Berlin gegebene Mittel erfolgen, um negative, die private Geschäftstätigkeit hindernde und damit für das Volkseinkommen sich ergebende kontraktive Wirkungen auszuschliessen.

Der Beratende ERP-Ausschuss empfahl daher in dem bereits erwähnten, von ihm erarbeiteten Gutachten[2)], in dem als Hauptaufgabe für den Einsatz der ERP-Mittel die Finanzierung von Investitionen, die dem Wiederaufbau und der Steigerung der Ertragsfähigkeit der Westberliner Wirtschaft dienten, sowie die angemessene Deckung des Investitionsbedarfs der öffentlichen Betriebe berücksichtigt wurde, besondere Massnahmen für die Zeit der hohen Arbeitslosigkeit zu ergreifen und ERP-Gelder zur beschleunigten Verringerung der Arbeitslosigkeit einzusetzen. Im einzelnen stellte der Ausschuss fest:

> "Dieser Einsatz darf aber nicht mit einer Verringerung der Beträge erkauft werden, die für die Finanzierung von Investitionen vorgesehen sind. Die Förderung von Massnahmen zur beschleunigten Verringerung der Arbeitslosigkeit wird also vorwiegend mit ERP-Geldern, die a u s s e r h a l b der regulären Quote gewährt werden, und mit Kapitalien aus

1) E. Schneider: a.a.O., S. 254

2) Gutachten des Beratenden ERP-Ausschusses: a.a.O.

deutschen Quellen vorzunehmen sein. Notwendig sind monatlich 2o Millionen DM für die Dauer des nächsten halben Jahres."

Eine sofort wirksam werdende Entlastung des Arbeitsmarktes sollte dadurch erreicht werden, dass Arbeiten im Bereich des Bausektors durchgeführt werden, da die Verhältnisse in der Bauwirtschaft von besonderer Wichtigkeit für die Lage auf dem Arbeitsmarkt sind. Der Ausschuss schlug Arbeiten vor, die einen geringen Aufwand erforderten, um mit dem zur Verfügung stehenden Kapital ein Maximum an Beschäftigung zu erreichen. Diese Arbeiten umfassten Enttrümmerung, Grünflächengestaltung, Wiederaufforstungsmassnahmen sowie Tiefbauvorhaben.[1] Um die Kosten für die einzelnen Vorhaben zu senken, sollten sich die Arbeiter mit einem geringen Lohn begnügen, die Unternehmer nur Ersatz für ihre baren Auslagen erhalten und die öffentliche Hand auf Abgaben verzichten. Diese Kostensenkungen sollten nach Ansicht des Beratenden ERP-Ausschusses durch Vereinbarungen mit den Unternehmern, mit den Arbeitern und mit der städtischen Verwaltung verabredet werden, um die ganze Aktion als einen gross angelegten Plan gegen das Übel der Erwerbslosigkeit erscheinen zu lassen.

Da diese Aktion auf 6 Monate befristet war, konnten nur Arbeiten finanziert werden, die nicht nur die Voraussetzung eines sofortigen Beginns, sondern auch die einer schnellen Beendigung erfüllten.[2] Diese Bedingungen trafen für die vorgeschlagenen Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zu. Da die Art dieser Arbeiten keine speziellen Berufskenntnisse der Arbeitskräfte erforderten, ergaben sich auch hieraus keine Schwierigkeiten für eine schnelle Zunahme der Beschäftigung. Es war vorgesehen, in der Enttrümmerung 3o.ooo Personen, in Parks und Grünanlagen 12.ooo Personen und bei Tiefbaumassnahmen 8.ooo Personen zu beschäftigen.

1) Siehe auch Nuffield- und Lever-Plan, zitiert nach Ch.La Roche a.a.O., S.2o6: Im Falle von Arbeitslosigkeit struktureller oder zufälliger Art sollen u.a. zusätzliche öffentliche Arbeiten in Angriff genommen werden. Es sollte für eine Beschäftigung mit vorübergehenden Arbeiten, wie Aufforstung, Herrichtung unbebauten Landes für Ackerbau und Weidezwecke, gesorgt werden.

2) Ch.La Roche: a.a.O., S. 312

Obwohl bei Realisierung dieser Vorschläge das beschäftigungspolitische Ziel schnell erreicht werden konnte, waren sich die Mitglieder des Beratenden ERP-Ausschusses bewusst, dass Notstandsarbeiten in der vorgesehenen Art und Weise der wirtschaftspolitischen Aufgabe nur in geringem Umfang entsprachen. Für das auf 6 Monate befristete Programm waren jedoch auch die psychologischen Auswirkungen ausschlaggebend, die durch eine Wiederbeschäftigung von 5o.ooo Menschen in einer Wirtschaft, in der noch wenig neue Arbeitsplätze geschaffen werden konnten, eintraten. Es darf nicht verkannt werden, dass in der Situation Berlins (West) der Jahre 1949-195o nicht nur durch Zuführung und Bereitstellung von langfristigem Kapital die finanziellen Voraussetzungen für die Zunahme der Investitionstätigkeit geschaffen werden mussten, sondern es kam auch darauf an, das Wirtschaftsklima zu verbessern und die Unternehmungen in ihrer Bereitschaft, zu investieren, günstig zu beeinflussen. Kein privater Investor wird bereit sein, sich langfristig - wenn auch zu relativ günstigen Bedingungen - zu verschulden, wenn seine Zukunftserwartungen negativ sind.[1)]

Sollte es sich aufgrund der Arbeitsmarktsituation als notwendig erweisen, die zusätzlichen Beschäftigungsaktionen fortzusetzen, so mussten sich diese Aktionen auf Arbeiten konzentrieren, die nicht nur möglichst hohe Beschäftigung in Berlin (West) auslösten, sondern gleichzeitig die Voraussetzungen für eine Steigerung des Güterangebots schufen.

Während mit den aus dem Investitionsprogramm bereitgestellten Mitteln insbesondere maschinelle Einrichtungen von den Investoren nachgefragt wurden, die zum grössten Teil nicht aus der Berliner Produktion stammten, also zunächst keine oder nur geringe Beschäftigungswirkungen in Berlin auslösten, konnten im Notstandsprogramm

1) Vgl. DIW: Wochenbericht 2o.Jahrg., Nr.44, S. 176

nur Investitionen finanziert werden, die mit einer hohen Beschäftigung von in Berlin ansässigen Arbeitslosen verbunden waren. Es eigneten sich daher überwiegend bauliche Anlage-Investitionen, die sowohl unmittelbar als auch mittelbar der Ergänzung des langfristigen Investitionsprogramms dienten.

Bauliche Anlage-Investitionen fielen sowohl im Bereich der Industrie und des Handwerks als auch im Dienstleistungsgewerbe an. Neben diesen baulichen Anlage-Investitionen waren umfangreiche Investitionen zur Beseitigung der Wohnungsnot erforderlich.

Die erstrebte Steigerung der Produktion erforderte auch eine Zunahme der öffentlichen Investitionstätigkeit im Verkehrsbau und Strassenbau sowie bei den städtischen Anstalten, um die mit der erstrebten Produktionsausdehnung erwartete Steigerung der Nachfrage an Verkehrs- und Versorgungsleistungen zu befriedigen.

Insbesondere mussten weiterhin Aufräumungs- und Enttrümmerungsarbeiten fortgesetzt werden, um die Voraussetzungen für die Erstellung baulicher Anlage-Investitionen zu schaffen und das Stadtbild von den Schäden des Krieges zu befreien.

Von den vorstehend genannten Arbeiten sollten vorzugsweise diejenigen finanziert werden, bei denen eine hohe Lohnintensität vorliegt, so dass maximale beschäftigungspolitische Wirkungen eintreten. Eine künstlich forcierte, nicht dem Stand der Technik entsprechende Substitution des Produktionsfaktors Kapital durch menschliche Arbeitskraft sollte auf jeden Fall vermieden werden, da sie einer Kapitalverschwendung gleicht. Während eine derartige Verhaltensweise bei den

privaten Investoren wegen der hierdurch eintretenden ungünstigen Wirkung auf die Rentabilität einer vorgenommenen Investition ausgeschlossen schien, konnten bei den öffentlichen Investitionen, deren Durchführung oder Unterlassung nicht durch die Rentabilität bestimmt war, diese Gefahren in der Tat eintreten.

Durch eine derartige Umgestaltung des NPs konnte zwar kurzfristig keine Verbesserung der Leistungsbilanz erreicht werden, da nach wie vor im NP keine Güter produziert wurden, die nach der Bundesrepublik Deutschland oder dem Ausland exportiert werden konnten bezw. eine Verminderung des Imports ermöglichten. Es kann sogar angenommen werden, dass eine Steigerung des Imports durch Bezug von Baumaterial usw. erfolgen wird, so dass, kurzfristig betrachtet, - ebenso wie beim Investitionsprogramm - eine Verschlechterung der Leistungsbilanz eintreten wird.

Diese kurzfristige unmittelbare Belastung der Berliner Leistungsbilanz war jedoch unumgänglich, wenn die Kriegsschäden beseitigt und durch den Aufbau und Ausbau des Produktionsapparates die Voraussetzungen für die Gesundung des Wirtschaftskörpers geschaffen werden sollten. Nur hierdurch war eine Steigerung der Erzeugung und des Absatzes von Gütern möglich, die bei gegebenem Wertschöpfungsanteil Berlins (West) den Ausgleich der Leistungsbilanz herbeiführen konnte. Die unmittelbaren ungünstigen Auswirkungen des NPs auf die Leistungsbilanz werden daher langfristig durch mittelbare günstige Wirkungen aufgehoben, zumindest abgeschwächt.

B. Das Notstandsprogramm.

I. Entstehung und Entwicklung seit 1950.

Der vom Beratenden ERP-Ausschuss gemachte Vorschlag bildete die Grundlage für die vom amerikanischen Hohen Kommissar zusammen mit der Bundesregierung getroffene Entscheidung über die Bewilligung von 80 Mio DM aus GARIOA-Counterpartfunds zur Durchführung eines auf 4 Monate befristeten Notstandsprogramms. Die Mittel wurden mit der Auflage bereitgestellt, sie nur für zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zu verwenden und nicht für Zwecke des städtischen Haushalts einzusetzen. Mit der letztgenannten Bestimmung sollte vermieden werden, dass in Anbetracht der angespannten Haushalts- und Kassenlage Berlins durch eine Verminderung der öffentlichen Ausgaben die beschäftigungspolitische Wirkung der zusätzlich nach Berlin fliessenden Mittel vermindert wurde. Ausserdem wurde von den geldgebenden Stellen die Forderung erhoben, mit Hilfe dieser Mittel 50.000 Arbeitslose zu beschäftigen.

Als dann am 17. April 1950 die Notstandsaktion begann, konzentrierten sich die Arbeiten auf Enttrümmerung, Wiederherstellung von Grünflächen, Stadtforste, Sportplätze usw. Nach einiger Zeit wurden auch Arbeiten auf dem Gebiet des Strassenbaues und des Tiefbaues sowie Aufräumungsarbeiten bei den städtischen Betrieben in das Programm mit einbezogen. Am 27. Mai betrug die Zahl der Beschäftigten 50.642.

Um die geforderte Auflage der Trennung der Bewirtschaftung der Notstandsmittel von den Haushaltsmitteln zu erfüllen, beschloss der Magistrat, einen Sondernachweis[1)] für die Bewirtschaftung der

1) Senatsbeschluss Nr. 1315 vom 24. April 1950

der Gebietskörperschaft Gross-Berlin zufliessenden Mittel und deren Verwendung für Notstandsarbeiten einzurichten. In Ergänzung dieses Beschlusses ordnete er an, dass

1. für die Verteilung der Mittel der Oberbürgermeister als Hauptwirtschafter für das Notstandsprogramm verantwortlich ist;
2. mit der Durchführung der Arbeiten die Abteilungen Bau- und Wohnungswesen, Verkehr und Betriebe und Wirtschaft des Magistrats beauftragt werden;
3. die Finanzabteilung des Magistrats Richtlinien für die kassen- und rechnungsmässige Abwicklung aufzustellen hat;
4. die zufliessenden Geldmittel einem besonderen Girokonto zugeführt werden, um die Verwendung dieser Mittel für andere Zwecke als die vom Hauptwirtschafter bestimmten auszuschliessen;
5. die Lohnsummensteuer für die Lohnsummen der bei Notstandsarbeiten beschäftigten Arbeitskräfte zu erlassen.

Mit der unter vorstehender Nr. 5 getroffenen Entscheidung kam der Magistrat der Empfehlung des Beratenden ERP-Ausschusses nach, auf öffentliche Abgaben teilweise zu verzichten. Dieser Beschluss wurde erforderlich, weil auch die Arbeiter und Unternehmer, die im NP eingesetzt waren, bereit waren, Opfer zu bringen. Während die Unternehmer sich mit einer erheblichen Kürzung der branchenüblichen Kosten- und Gewinnzuschläge einverstanden erklärten, schlossen die Gewerkschaften einen Tarifvertrag ab, der für alle im NP vorgesehenen Arbeiten einen Stundenlohn von 1,lo DM bei 40stündiger wöchentlicher Arbeitszeit vorsah. Nur durch diese Regelung war es möglich, das beschäftigungspolitische Ziel mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen.

Nach dem Ablauf der 4 Monate waren jedoch die erwarteten Auswirkungen des langfristigen Investitionsprogramms noch nicht wirksam geworden. Einer Zunahme der Beschäftigung durch die Massnahmen des NPs bis Juli 1950 um 50.000 stand nur eine Abnahme der Arbeitslosen um rd. 36.000 gegenüber, weil die günstigen Auswirkungen des NPs durch den Zustrom von Arbeitsuchenden, wie Flüchtlingen aus der sowjetischen Besatzungszone und entlassenen, bisher im Ostsektor beschäftigten Westberlinern, teilweise kompensiert wurden. Zum Teil trat auch eine Abschwächung der beschäftigungspolitischen Wirkung des NPs durch Folgeerscheinungen des Altersaufbaues der Westberliner Bevölkerung ein, da eine grössere Zahl von Schulentlassenen sich zur Arbeit meldete, als Arbeitskräfte durch Tod oder Arbeitsunfähigkeit aus dem Arbeitsprozess ausschieden.[1)]

Unter diesen Umständen hielt es der Magistrat von Berlin für unbedingt erforderlich, das NP in seinem bisherigen Umfang für weitere 8 Monate, also bis zum 31. März 1951, fortzusetzen. Es sollte jedoch für die kommenden Monate angestrebt werden, produktivere Wirkungen zu erzielen.

Nach Ablauf des ersten Jahres befasste sich der Beratende ERP-Ausschuss in einer weiteren Sitzung mit dem Problem der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit und kam zu dem Ergebnis, dass für die Fortsetzung des Notstandsprogramms die gleichen Gründe angeführt werden müssen, die vor einem Jahr zu seinem Beginn geführt hätten. Er stellte hierzu u.a. fest:[2)]

> "Obwohl die weit überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen bisher den Zersetzungsversuchen der Kommunisten widerstanden und sich ohne Einschränkung zum Westen bekannt hat, liegt in der Fortdauer der Massenarbeitslosigkeit eine politische Gefahr."

1) DIW: Sonderheft Nr. 15, S. 49 und S. 14 ff.

2) Nach Unterlagen beim Senator für Wirtschaft und Kredit.

Zwar hatten bis zum März 1951 die nach Berlin geleiteten Investitionsmittel aus dem Longterm-Plan ca. 4o.ooo - 5o.ooo neue Dauerarbeitsplätze geschaffen. Doch hatte sich eine Entlastung des Arbeitsmarktes nicht bemerkbar gemacht, da

1. die Zahl der Erwerbspersonen sich vom 31.3.195o bis zum 31.3.1951 um mehr als 26.ooo erhöht hat,
2. im gleichen Zeitraum 12.5oo Westberliner, die im Ostsektor und in der Ostzone gearbeitet haben, entlassen wurden,
3. etwa 23.ooo politische Flüchtlinge in Berlin den Zuzug erhalten hatten,
4. die Zahl der bei den Besatzungsmächten Beschäftigten um rd. 1o.ooo abgenommen hatte.

Für die Fortsetzung des NPs glaubte der Beratende ERP-Ausschuss vor allen Dingen auf folgende Aufgaben hinweisen zu müssen:[1)]

1.) Zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit bei den Jugendlichen sollten zusätzliche Lehrstellen geschaffen sowie soziale Institutionen gefördert werden, die durch Gemeinschaftsarbeit von Jugendlichen die demoralisierenden Wirkungen der Arbeitslosigkeit bei den jungen Menschen minderten.

2.) Da die Aussichten für Angestellte, in absehbarer Zeit einen Arbeitsplatz zu finden, äusserst ungünstig waren, sollte im Rahmen des NPs die Zahl der beschäftigten Angestellten erhöht werden.

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hatte sich im April 1952 nicht wesentlich verändert, so dass der Senat eine Fortsetzung des NPs für erforderlich hielt.[2)] Eine erhebliche Reduzierung der Mittel musste in Kauf genommen werden, um die zur Verfügung stehenden gesamten Beträge nicht zu Ungunsten des langfristigen Investitionsprogramms

1) Unterlagen des Senators für Wirtschaft und Kredit
2)

einzuschränken. Hinsichtlich der Verwendung der Beträge sollte eine weitere Verlagerung zu den produktiven Arbeiten Platz greifen, insbesondere der Wohnungsbau verstärkt werden.

Im Laufe des Jahres 1952 hatte sich die allgemeine Belebung in der Wirtschaft nicht in dem Maße fortgesetzt, wie es von Kritikern des NPs, die eine Beendigung dieses Programms befürworteten, erwartet worden war. Durch die Verminderung der Beschäftigung im NP von April bis Ende Juni 1952 um ca. 26.ooo Kräfte war die Zahl der Arbeitslosen um ca. 26.ooo angestiegen.[1] Die bei verschiedenen Aussprachen in Wirtschaftskreisen und -verbänden gehegte Hoffnung, dass die Wirtschaft sich bereits so weit erholt hätte, dass sie in der Lage wäre, einen nennenswerten Teil der entlassenen Notstandskräfte aufzunehmen, hatte sich damit als unbegründet erwiesen. Senat und Abgeordnetenhaus von Berlin waren daher einmütig der Auffassung, dass unter den gegebenen Verhältnissen die weitere Fortsetzung des NPs im Haushaltsjahr 1953[2] unerlässlich sei. Von besonderer Bedeutsamkeit war die lange Dauer der Arbeitslosigkeit. So waren von den 268.ooo Arbeitslosen

72.ooo länger als 3 Jahre,
41.ooo länger als 2 Jahre,
89.ooo länger als 1 Jahr

arbeitslos.[3]

Seit dem Jahre 1954 wurde die Fortführung des NPs besonders unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigung der langfristig arbeitslosen Angestellten sowie der Hilfsarbeitskräfte aller Branchen für unumgänglich gehalten.

> "Die Weiterführung und Verstärkung des NPs ist unumgänglich, weil eine durch Auftragserteilung und Investitionskredite hervorgerufene Beschäftigungsbelebung nur allmählich möglich ist und auf einigen Gebieten an strukturelle Grenzen der

1) Vgl.: Die wirtschaftliche Entwicklung in Westberlin und in der sowjetischen Zone. Herausgeber: B Z B , Berlin 1952
2) Unterlagen des Senators für Wirtschaft und Kredit, Begründung des NPs für 1953
3) Unterlagen des Senators für Wirtschaft u.Kredit: Schreiben an den Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 12. Jan. 1953

> Berliner Arbeitslosigkeit stösst: Die entscheidenden Gesichtspunkte hierfür sind erstens der höhere Anteil der Angestellten und der Hilfsberufe an der Gesamtarbeitslosigkeit (53,5 %) und zweitens die Langfristigkeit der Arbeitslosigkeit, die wiederum bei den erwähnten Gruppen über dem Durchschnitt liegt.
> Neben diesen strukturellen Besonderheiten ist es aber noch immer die erschreckend hohe Zahl der Arbeitslosen selbst, die entscheidende Massnahmen verlangt." [1]

In der Regierungserklärung[2] des Senats vom 3. Februar 1955 wurde die Fortsetzung des NPs als Arbeitsbeschaffungsmassnahme so lange für erforderlich gehalten, bis der Anteil der Arbeitslosen an der Zahl der gesamten Erwerbspersonen nicht ungünstiger als im Durchschnitt des Bundesgebietes ist.

In einem Schreiben des Hauptwirtschafters für das Notstandsprogramm, Dr. Paul Hertz, vom 15.11.1954 betr. die Weiterführung des NPs 1955 heisst es u.a.[3]:

> "Trotz des erfreulichen Rückganges der Arbeitslosigkeit im Lauf des Jahres 1954 ist es notwendig, das NP auch im Haushaltsjahr 1955 fortzusetzen.
> Von der verbliebenen Zahl der Arbeitslosen ist der überwiegende Teil aus strukturellen Gründen ohne Beschäftigung. ...
> Die strukturelle Arbeitslosigkeit betrifft besonders die Angestellten, deren Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit von 32 % im Jahre 1950 auf 38 % im Jahre 1954 gestiegen ist."

Für das Jahr 1956 lag ebenfalls der Schwerpunkt des NPs auf dem Angestelltenprogramm und der Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen. Die Weiterführung des NPs wurde vom Senator für Wirtschaft und Kredit, Dr. Paul Hertz, besonders aus sozialen und psychologischen Gründen

1) Unterlagen des Senators für Wirtschaft u. Kredit: Begründung des NPs für 1954.

2) Pressedienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Nr. 18 vom 3.Febr.1955, S. VIII und S. XVII. Herausgeber: Presse- u. Informationsdienst des Landes Berlin

3) Unterlagen des Senators für Wirtschaft und Kredit betr. Weiterführung des NPs im Jahre 1955, S. 2 ff.

befürwortet. In der Begründung für die Fortsetzung des NPs im Jahre 1956 heisst es:[1)]

> "Die Besserung der allgemeinen Wirtschaft und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt haben angehalten und zu einem Tiefststand der Arbeitslosigkeit im September 1955 von 115.000 geführt. Rechnet man für das nächste Jahr mit einer weiteren Abnahme der Erwerbslosigkeit (mit einem Tiefstand von etwa 90.000), so erhebt sich die Frage nach der Weiterführung des Notstandsprogramms. Diese relativ günstige Entwicklung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine solche Arbeitslosenzahl noch immer die höchste prozentuale Erwerbslosigkeit im Bundesgebiet darstellen und eine beträchtliche soziale Belastung bedeuten würde. Es würde weiterhin einer erheblichen Zahl von Menschen verwehrt sein, an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilzuhaben. Von den jetzt Erwerbslosen würden vor allem jene übrig bleiben, die ohnehin schon langfristig erwerbslos sind. Das würde vor allem die älteren Menschen treffen, denn im April 1955 waren 61 % der Erwerbslosen über 45 Jahre alt. Bei einer Einstellung des NPs würden zu den geschätzten 90.000 Erwerbslosen mindestens die jetzt im Programm beschäftigten rd. 20.000 NP-Kräfte kommen, wenn nicht weitere, indirekte Wirkungen die Zahl der Erwerbslosen noch höher ansteigen liessen. Das ist aber weder sozial noch psychologisch zu verantworten. Deshalb muss das Notstandsprogramm auch im nächsten Jahre weitergeführt werden.
>
> Der unbestreitbare wirtschaftliche Aufschwung in Berlin wird in der Bevölkerung ohnehin sehr zurückhaltend beurteilt. Aus einer repräsentativen Untersuchung des Seminars für Markt- und Verbrauchsforschung der Freien Universität Berlin ergibt sich, dass fast die Hälfte der befragten Personen die wirtschaftliche Situation des Jahres 1954 und die Aussichten für einen weiteren Aufschwung skeptisch beurteilen. ....
>
> Diese Tatsachen verpflichten die für Berlin Verantwortlichen, ihre Anstrengungen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Gesundung der Stadt fortzusetzen und das NP mit einem Volumen von 154 Mio DM für rd. 23.000 Beschäftigte fortzusetzen."

Seit dem 1.4.1957 sind jedoch - entsprechend der veränderten Situation auf dem Arbeitsmarkt - Umstellungen des Programms vorgenommen worden. Dem Wegfall von Strassen- und Tiefbauarbeiten sowie der Einschränkung der Enttrümmerung im NP um die Hälfte sowie bei den städtischen Betrieben

1) Vorschlag des Senators für Wirtschaft und Kredit vom 18.11.1956 betr. Fortsetzung des NPs im Haushaltsjahr 1956

um rd. ein Drittel steht eine starke Erhöhung der Beschäftigung im Angestelltenprogramm gegenüber.

Besonders wird in dem Beschluss des Senats[1] darauf hingewiesen, dass in Berlin im September 1956, dem niedrigsten Stand der Arbeitslosigkeit, von loo Arbeitnehmern in Berlin (West) lo stellungslos sind, während im Durchschnitt des Bundesgebiets nur 2,2 Personen arbeitslos waren. So heisst es wörtlich:

> "In Berlin werden mehr als in jeder anderen Stadt Erfolge und Misserfolge des wirtschaftlichen Aufbaues an der Zahl der Arbeitslosen gemessen. Von loo Arbeitnehmern in Berlin-West waren beim niedrigsten Stand der Berliner Arbeitslosigkeit Ende September 1956 immer noch nahezu lo stellungslos, während die Arbeitslosenquote im Bundesdurchschnitt nur 2,2 betrug. Deshalb ist eine Fortsetzung des Notstandsprogramms auch im Jahre 1957 erforderlich."

1) Senatsvorlage und -beschluss Nr. 337o vom 1.7.1957.

II. Finanzierung und Verwendung der Mittel.

1. Die Finanzierung (Einnahmen).

Erfolg oder Misserfolg des NPs in Bezug auf Beschäftigung lassen sich nur messen, wenn das Volumen, d.h. die beschäftigungspolitische Manövriermasse, die zur Verfügung stand, bekannt ist. Wir werden daher im folgenden Kapitel die Finanzierung des NPs und die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel eingehender betrachten.

Für das Gesamtprogramm wurden seit April 1950 bis einschl. Haushaltsjahr 1956 1109 Mio DM bereitgestellt, von denen bis zum 31.3.1957 1102 Mio DM ausgegeben worden sind. An der Finanzierung des NPs beteiligten sich

1. das ERP-Sondervermögen
2. das Land Berlin
3. die Bundesrepublik Deutschland
4. die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Während die Beiträge des ERP-Sondervermögens und des Landes Berlin als Basismittel bezeichnet werden können, weil sie die Grundlage der Finanzierung des NPs sicherstellten, ist für die Beiträge des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung charakteristisch, dass sie nur zur Aufstockung vorhandener Mittel bezw. zur Schliessung einer Finanzierungslücke herangezogen werden konnten. Wurden die erstgenannten generell für Arbeitsbeschaffung in Berlin bereitgestellt, so war für die Gewährung der letztgenannten entscheidend, dass sie nur für bestimmte Projekte bewilligt wurden.

Aus dem ERP-Sondervermögen, das sämtliche im Rahmen der amerikanischen

Wirtschaftshilfe der Bundesrepublik Deutschland und Berlin gewährten Zuwendungen umfasst, wurden für das NP sowohl originäre amerikanische Gegenwertmittel (neue Hilfe) als auch Rückflüsse an Zins- und Tilgungsbeträgen von gewährten Krediten (revolvierende Mittel) bereitgestellt.

Während in den Jahren 1950 bis einschliesslich Haushaltsjahr 1952 das ERP-Sondervermögen Berlin diese Mittel kreditär zur Verfügung stellte, wurden seit 1953 auch Zuschüsse gewährt. Die Bewilligung als Darlehen oder Zuschuss richtete sich von diesem Zeitpunkt an ausschliesslich nach dem Verwendungszweck. Kreditbewilligungen erfolgten für die Finanzierung des Wohnungsbaues und gewerblichen Baues, während z.B. für die Enttrümmerung und das Angestellten-Programm Zuschüsse gewährt wurden. Da auch in den Jahren 1950 - 1952 ein wesentlicher Teil der Mittel für nichtwerbende Anlagen bezw. für die Beseitigung von Kriegs- und Kriegsfolgeschäden verwendet wurde, sind zwischen Berlin und dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit als Verwalter des ERP-Sondervermögens Verhandlungen aufgenommen worden, um Berlin lediglich in den Fällen zur Rückzahlung der gewährten Kredite zu verpflichten, in denen Berlin aus der Weitergabe dieser Mittel Forderungen an Dritte erworben hat. Alle anderen gewährten Mittel sollen in Zuschüsse umgewandelt werden. Sollte dieses Verhandlungsergebnis bestätigt werden, würde Berlin z.B. von einem Betrag von 475 Mio DM 122,6 Mio DM zurückzahlen müssen.[1)]

Alle Beträge des ERP-Sondervermögens sind zusätzliche Mittel, da sie ohne Existenz des NPs nicht nach Berlin geflossen wären. In Höhe dieser Mittel sind zusätzliche Beschäftigungswirkungen erzielt worden.

1) Unterlagen beim Senator für Wirtschaft und Kredit

Das Land Berlin stellte dem NP Mittel aus dem ordentlichen Haushalt als Zuschüsse und Beträge aus dem ausserordentlichen Haushalt als Darlehen, die überwiegend in den Wohnungsbau flossen, zur Verfügung. Bei den Haushaltsmitteln des Landes Berlin muss unterschieden werden zwischen Beträgen, die

1. als Beteiligung zum NP pauschal gegeben wurden und die mittelbar oder unmittelbar aus dem Bundeshaus (Finanzausgleich) finanziert worden sind (zusätzliche Mittel)[1],
2. für die Finanzierung von bestimmten Objekten im Haushaltsplan veranschlagt waren und lediglich aus haushaltsrechtlichen Gründen durch das NP geleitet wurden (keine zusätzlichen Mittel).

Nur in Höhe der zusätzlichen Mittel sind zusätzliche Beschäftigungswirkungen entstanden.

Der Bund leistete ausschliesslich Beiträge für die Finanzierung von Projekten, zu denen er aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder Verwaltungsvereinbarungen verpflichtet war. Diese Mittel setzten die angemessene Beteiligung des Landes Berlin bezw. des NPs voraus. Sie waren jedoch insoweit zusätzlich, als durch sie erst die Gesamtfinanzierung der Projekte sichergestellt werden konnte und ohne sie die erzielte Beschäftigungswirkung nicht hätte eintreten können.

Die Bundesanstalt für AVAV beteiligte sich an der Finanzierung durch Gewährung von Mitteln aus der Wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge gemäss § 139 bezw. 14o AVAVG. Bei diesen Beträgen muss unterschieden werden zwischen der Grundförderung, die Berlin generell als Zuschuss gegeben wurde, und der verstärkten Förderung, deren Hergabe als Kredit

1) Gesetz zur Übernahme des Gesetzes über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes (Drittes Überleitungsgesetz) GVBl.1952, S.3[illegible]

erfolgte. Grundförderung und verstärkte Förderung wurden von den Arbeitsämtern bezw. vom Landesarbeitsamt oder von der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gewährt, sofern unterstützungsberechtigte Arbeitslose bei Massnahmen, die vorher von dem zuständigen WAF-Ausschuss genehmigt werden mussten, beschäftigt wurden. Die Grundförderung betrug in der Regel 4.- bis 6,50 DM pro Tagewerk, die verstärkte Förderung in der Regel das Doppelte der Grundförderung. Da jedoch die Förderung aus der WAF nur zur Schliessung der Finanzierungslücke eines Projektes bewilligt wurde, ergab es sich, dass bei der Abrechnung der Tagewerke und der Gesamtkosten des Projektes Kürzungen der Grund- bezw. der verstärkten Förderung in Kauf genommen werden mussten. Hierdurch und durch die Tatsache, dass die Förderungsbeträge nur für namentlich zugewiesene Arbeitslose gewährt wurden, ergaben sich sehr oft Ausfälle an Förderungsbeträgen, die die Gesamtfinanzierung des NPs erschwerten. In vielen Fällen führten diese Ausfälle zu einer Verminderung des vorgesehenen Beschäftigungsvolumens, da zur Deckung dieser Ausfälle die als Basismittel bezeichneten Beträge herangezogen werden mussten. Kürzungen der Basismittel jedoch bedingten eine Verminderung der Aufstockungsbeträge, so dass den Gesamterfordernissen eines auf maximale Arbeitsbeschaffung abgestellten Programms durch diese gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Verwaltungsrichtlinien Hindernisse in den Weg gelegt wurden.

Von den WAF-Mitteln sind zunächst nur die für die verstärkte Förderung gewährten Beträge zusätzlich. Bei der Grundförderung muss unterschieden werden zwischen Zusätzlichkeit im Sinne der Verstärkung des nach Berlin geleiteten Geldstroms (Zahlungsbilanz) und Zusätzlichkeit in bezug auf Beschäftigungswirkung. Durch die Grundförderung ist kein zusätzlicher Geldstrom nach Berlin geflossen, da die Grundförderung anstelle der Zahlungen für Arbeitslosenunterstützung bezw. Arbeitslosenfürsorge-

unterstützung getreten ist. Es muss sogar angenommen werden, dass die für die Beschäftigung von Arbeitslosen gezahlten Grundförderungsbeträge insgesamt geringer als die im Falle einer Nichtbeschäftigung erforderlichen Unterstützungsausgaben waren. Auf die Beschäftigung sind jedoch auch durch die Zahlung der Grundförderungsbeträge zusätzliche Wirkungen eingetreten. Während bei Unterstützungszahlungen (Transferleistungen) Beschäftigungswirkungen lediglich durch die Verwendung der empfangenen Transferleistungen entstehen, tritt bei der Ausgabe der Grundförderung schon eine Beschäftigungswirkung ein.[1)]

Von den seit 1950 zur Verfügung gestellten Mitteln entfallen auf

das ERP-Sondervermögen	729,70 Mio DM,
das Land Berlin	264,83 Mio DM,
die Bundesrepublik Deutschland	2,48 Mio DM,
die Bundesanstalt für AVAV	111,21 Mio DM.

Hierzu kommt noch ein Betrag von 1,42 Mio DM, der sich im wesentlichen aus Erlösen von angefallenen Altmaterialien sowie Rückzahlungen von Auftragnehmern, bei denen durch nachträgliche Prüfungen Überzahlungen festgestellt wurden, zusammensetzt.

Eine Aufteilung der Einnahmen auf die einzelnen Haushaltsjahre ergibt sich aus nachstehender Übersicht:

1) E. Schneider: a.a.O., S. 254

Tabelle 4

Einnahmen des SN-GARIOA

(Einnahme-Ist in den jeweiligen Haushaltsjahren)

	1950		1951		1952		1953		1954		1955		1956	
	in Mio DM	in v.H.	in Mio DM	in v.H.	in Mio DM	in v.H.	in Mio DM	in v.H.	in Mio DM	in v.H.	in Mio DM	in v.H.	in Mio DM	in v.H.
1.) ERP-Sondervermögen (Gegenwertmittel u. Rückflüsse aus Zinsen u. Tilgung)	240,00	99,8	185,00	88,3	57,20	57,1	49,00	53,2	94,55	51,7	49,65	32,9	54,30	40,8
2.) Land Berlin (Haushaltsmittel)	0,55	0,2	24,44	11,6	27,04	27,0	24,73	26,8	58,05	31,7	76,43	50,5	53,59	40,3
3.) Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung u. Arbeitslosenversicherung a) Grundförderung	-		-		12,46	12,4	10,62	11,5	18,72	10,2	16,78	11,1	19,20	14,4
b) verstärkte Förderung	-		-		3,38	3,4	7,08	7,7	10,01	5,4	7,51	5,0	5,45	4,1
4.) Bundesrepublik Deutschland (Haushaltsmittel)	-		--		-		0,43	0,5	1,21	0,8	0,84	0,4	-	
5.) Sonstige	-		0,08	0,1	0,15	0,1	0,26	0,3	0,27	0,2	0,23	0,1	0,47	0,4
Insgesamt:	240,55	100	209,52	100	100,24	100	92,12	100	182,81	100	151,44	100	133,01	100

In den ersten beiden Jahren ist das NP zu 99,8 v.H. bezw. 88,3 v.H. aus dem ERP-Sondervermögen finanziert worden. In den Jahren 1952 bis einschliesslich 1954 verringerte sich der Anteil des ERP-Sondervermögens an der Gesamtfinanzierung im Durchschnitt auf 55 v.H. Im Jahre 1955 trat eine weitere Verminderung des Anteils auf rd. 33 v.H. ein, der in den Jahren 1956 und 1957 wieder auf 4o v.H. anstieg.

Das Land Berlin beteiligte sich in den ersten beiden Jahren im wesentlichen nur durch die Bereitstellung von Mitteln für Schulen, die im Etat bereits veranschlagt worden waren, jedoch in Anbetracht der angespannten Haushaltslage nicht in voller Höhe zur Verfügung standen, so dass das NP die Restfinanzierung sicherstellte. Seit 1952 wurden jedoch auch für allgemeine Arbeitsbeschaffung Mittel bereitgestellt. Das Ansteigen des Anteils von 27 v.H. im Jahre 1952 auf 4o v.H. im Jahre 1956 ist u.a. auf die Forderung der für die Bewilligung der NP-Mittel zuständigen deutschen und amerikanischen Dienststellen zurückzuführen, die die Hergabe von Mitteln aus neuer amerikanischer Wirtschaftshilfe bezw. Rückflüssen revolvierender Mittel von der Voraussetzung einer angemessenen Beteiligung Berlins bezw. der Bundesrepublik an der Finanzierung des NPs abhängig machten.

Seit 1951 leistete auch die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung Finanzierungsbeiträge in Form von Grundförderung für das Berliner NP. Durch ein Sofort-Programm[1] der Bundesregierung für Arbeitsbeschaffung nach § 139 AVAVG und durch ein Gesetz vom 4. August 1953[2] wurde die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ermächtigt, Mittel für verstärkte Förderung bereitzustellen, die seit dem Jahre 1953 auch von Berlin in Anspruch genommen wurde.

1) GVBl. 1952, S. 235
2) BGBl. 1953, I, S. 719

Verstärkte Förderung wurde nur für die Teilprogramme Tiefbau und städtische Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen gewährt. Die Darlehen waren in der Regel in 15 Jahren bei 2 vorgeschalteten Freijahren zu tilgen. Der Zinssatz betrug im Durchschnitt 5 %.

Von den gesamten Einnahmen des NPs seit 1950 entfallen

auf Darlehen	rd. 713 Mio DM,
auf Zuschüsse	rd. 397 Mio DM.

Der kreditär zur Verfügung gestellte Betrag von rd. 713 Mio DM enthält Einnahmen in Höhe von 475 Mio DM aus Mitteln des ERP-Sondervermögens, von denen endgültig nur die Beträge als Darlehen anzusehen sind, die für den Wohnungsbau, den gewerblichen Bau, die Industrieabräumung, Strassenbauten, soweit sie anliegerbeitragspflichtige Strassen betreffen, sowie für über Kriegs- und Kriegsfolgeschäden hinausgehende Investitionen bei den städtischen Betrieben (Eigenbetrieben) verwendet worden sind. Dadurch wird sich der Darlehensbetrag um rd. 352 Mio DM zugunsten des Zuschussbetrages vermindern.[1)]

1) Tabellen 5 und 7, vgl. auch S. 45

Tabelle 5

Einnahmen des SN-GARIOA

(aufgeteilt nach Krediten und Zuschüssen)

	Einnahme-Ist von 1950 - 1956		davon			
			Kredit		Zuschuss	
	in Mio DM	in v.H. des Gesamtbetrages	in Mio DM	in v.H. des Gesamtkreditbetrages	in Mio DM	in v.H. des Gesamtzuschussbetrages
1.) ERP-Sondervermögen	729,70	65,8	636,45[1)]	89,3	93,25	23,4
2.) Land Berlin	264,83	23,9	42,85	6,0	221,98	56,0
3.) Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung u. Arbeitslosenversicherung						
a) Grundförderung	77,78	7,0	-	-	77,78	19,6
b) verst. Förderung	33,43	3,0	33,43	4,7	-	-
4.) Bundesrepublik Deutschland	2,48	0,2	-	-	2,48	0,6
5.) Sonstige	1,47	0,1	-	-	1,47	0,4
Insgesamt:	1109,69	100,0	712,73	100,0	396,96	100,0

1) Hierin enthalten ein Betrag von 352.38 Mio DM, der voraussichtlich in einen Zuschuss umgewandelt wird.

2. Die Verwendung der Mittel (Ausgaben).

Die dem Sondernachweis GARIOA für Arbeitsbeschaffung zur Verfügung stehenden Mittel dienten der Finanzierung folgender Teilprogramme (Sparten):

1. Enttrümmerung
2. Grünflächen
3. Tiefbau
4. Schulen und soziale Bauten
5. Verkehrs- und sonstige städtische Betriebe
6. Wohnungsbau
7. gewerblicher Bau
8. Angestellten-Programm
9. Jugendbeschäftigung.

In der Enttrümmerung sind sämtliche Ausgaben für die Trümmerbeseitigung von Wohngrundstücken und teilweise auch industriellen und gewerblich genutzten Grundstücken enthalten. Die Ausgaben für Abfuhr der Restschuttmassen sowie die Aufwendungen für vorbereitende Massnahmen, wie Sprengen der Ruinen und Vermessung der Trümmerhalde, sind nur zum Teil in den Ausgaben des NPs enthalten, da sie auch aus dem Haushalt des Landes Berlin bestritten wurden. Auch die Ausgaben für die Planierung der Trümmerberge sind vom NP nur teilweise getragen worden.

Bei dem Teilprogramm Grünflächen sind die Ausgaben für die Wiederherstellung bezw. Neuanlage von Parkanlagen, sonstigen Grünflächen, Kinderspielplätzen, Schulhöfen, Baumpflanzungen in Strassen und auf Plätzen sowie für Sportplätze enthalten. Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken sind vom NP nicht getragen worden. Ebenso sind teilweise

Beistellungen von Bäumen, Sträuchern, Gehölzen und sonstigen Materialien von den bezirklichen Gartenbauämtern erfolgt.

Im Teilprogramm Tiefbau sind die Ausgaben für Strassen aller Art, Gehwege, Radwege und Plätze zusammengefasst worden. Ferner enthält das Teilprogramm Tiefbau die Aufwendungen für Wasserwege sowie Ausgaben für wasserwirtschaftliche Arbeiten. Sofern bei der Herstellung bezw. Neuanlage von Strassen Arbeiten an Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen erforderlich wurden, sind diese Ausgaben entsprechend den Bestimmungen über die Tragung von Kosten in diesem Teilprogramm bezw. im Teilprogramm Verkehrs- und sonstige städtische Betriebe enthalten.

Das Teilprogramm Schulen und soziale Bauten, das nur in den Jahren 1950 und 1951 aus dem NP finanziert wurde, enthält die Ausgaben für die Wiederherstellung und den Wiederaufbau von Schulhäusern sowie den Ausbau von Altersheimen und die Neuerstellung von zwei Schwimmbädern. Seit 1952 wurde dieses Teilprogramm nicht mehr im NP finanziert, da für derartige Massnahmen entsprechende Ansätze im Haushalt des Landes Berlin vorgesehen worden sind.

In der Sparte Verkehrs- und sonstige städtische Betriebe sind die Ausgaben für die Stadtentwässerung, Feuerwehr, Strassenreinigung, Berliner Verkehrsbetriebe, Wasserwerke, Gasag, Teltow-Kanal A.G., Behala, Flughafen-Gesellschaft usw. enthalten. Die für diese Betriebe bereitgestellten Mittel wurden in den ersten Jahren im wesentlichen zur Kriegs- und Kriegsfolgeschadenbeseitigung verwendet. Ausserdem wurden umfangreiche Nachholearbeiten an Gleiskörpern sowie an den Rohrnetzen durchgeführt. Neuinvestitionen erfolgten seit dem Haushaltsjahr 1952 im grösseren Ausmaß.

In den Ausgaben für den Wohnungsbau sind sämtliche für Wohnungsinstandsetzung, Wiederherstellung und Neugewinnung von Wohnraum angefallenen Ausgaben zusammengefasst. Hierbei handelt es sich nicht nur um die Aufwendungen für den städtischen Hausbesitz bezw. den der gemeinnützigen Gesellschaften, deren Kapital sich im Besitz des Landes Berlin befindet, sondern auch um alle an private und sonstige gemeinnützige Wohnungsunternehmungen gezahlten Beträge. Dieses Teilprogramm ist der Vorläufer des sozialen Wohnungsbauprogramms, das nach der Veröffentlichung des Ersten Wohnungsbaugesetzes im Jahre 1951[1] in Berlin in Kraft trat. Mit den bis zu diesem Zeitpunkt bereitgestellten Mitteln wurden verschiedene Programme finanziert. So gab es ein 1oo %-Programm, ein Programm 75/25 und ein Programm 4o/6o. Bei dem 1oo %-Programm stellte das NP den Bauherren die Mittel für die Wiederherstellung, Instandsetzung bezw. Neuschaffung von Wohnraum in voller Höhe der anfallenden Baukosten zur Verfügung, während bei den Programmen 75/25 bezw. 4o/6o der Bauherr sich an den Baukosten aus eigenen Mitteln oder Kapitalmarktmitteln in Höhe von 25 bezw. 6o % beteiligen musste. Nach Inkrafttreten des Ersten Wohnungsbaugesetzes in Berlin flossen die Mittel aus dem NP in den allgemeinen Wohnungsbauprogramm-Fonds des Landes Berlin.

Das Teilprogramm gewerbliche Bauten umfasst die Ausgaben für die Errichtung von Büro- und Geschäftshäusern sowie Verwaltungsgebäuden der privaten Wirtschaft. Während bis zum Jahre 1952 das NP für ca. 4o % der Baukosten o.a. Projekte Mittel bereitstellte, ermässigte sich der Anteil der Beteiligung des NPs nach 1952 auf maximal 3o %. Die Konditionen der für diese Zwecke herausgelegten Darlehen betrugen bis 1956 rd. 3 % Zinsen, 1/2 % Verwaltungskosten und mindestens

1) GVBl. 1951, S. 1165

5 % Tilgung, seit 1956 5 % Zinsen, 1/2 % Verwaltungskosten und mindestens 3 % Tilgung. Seit 1952 wurden von den jährlich bereitgestellten Mitteln auch Kontingente für die Wiederherstellung bezw. den Neubau von Kirchen bereitgestellt.

Das Angestelltenprogramm enthält sämtliche Ausgaben, die für die Beschäftigung von Angestellten sowie von bildenden und darstellenden Künstlern anfielen. Generell gab es im NP zwei Kategorien von beschäftigten Angestellten:

1. Stammkräfte mit unbefristeter Beschäftigungszeit,
2. Notstandsangestellte mit 26 Wochen befristeter Beschäftigungszeit.

Die erste Gruppe umfasst die Kräfte, die zur Abwicklung des Gesamtprogramms erforderlich waren. Hierbei handelt es sich um das für die Planung und Verwaltung des Programms sowie für die Ausführung und Abrechnung der Bauobjekte notwendige Personal.
Die zweite Gruppe umfasst diejenigen Kräfte, die mit Arbeiten beschäftigt wurden, die in der Verwaltung des Landes Berlin, des Bundes sowie der öffentlichen Körperschaften anfielen und die nicht von den planmässigen Angestellten der Verwaltung erledigt werden konnten. Notstandskräfte wurden jedoch nicht für planmässige Aufgaben der Verwaltung herangezogen, sondern ausschliesslich für einmalige und zusätzliche Arbeiten, die zwar im späteren Zeitpunkt von der Verwaltung hätten erledigt werden müssen, deren vorzeitige Bearbeitung jedoch im öffentlichen Interesse lag.

Im Lehrlingsprogramm sind die Beträge zusammengefasst, die den Unternehmungen für die zusätzliche Beschäftigung von Lehrlingen gezahlt wurden. Ebenfalls sind hierin Aufwendungen enthalten für die Ausbildung von Anlernlingen sowie für andere berufsfördernde Massnahmen für Jugendliche.

In den jeweiligen Haushaltsjahren wurden für die einzelnen Teilprogramme verausgabt:

Tabelle 6

Ausgaben des SN-GARIOA

(Ausgabe-Ist in den jeweiligen Haushaltsjahren)

In Mio DM

Teilprogramme	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
1.) Enttrümmerung	72,20	39,44	16,51	14,24	20,63	20,13	19,37
2.) Grünflächen	42,19	19,39	6,58	5,89	7,57	10,02	8,18
3.) Tiefbau	28,12	23,32	19,35	17,46	26,39	37,78	22,26
4.) Schulen und soziale Bauten	16,99	8,25	-	-	-	-	-
5.) Verkehrs-u.sonstige städtische Betriebe und Anstalten	44,11	32,66	10,95	10,43	12,33	20,37	13,88
6.) Wohnungsbau	20,71	27,45	44,31	31,60	73,35	36,15	18,50
7.) Gewerblicher Bau	7,17	12,61	4,89	7,03	3,09	6,02	7,00
8.) Angestellten-Programm	5,72	22,61	11,66	16,29	24,00	31,14	36,93
9.) Jugendbeschäftigung	-	0,50	1,68	0,77	1,47	1,29	1,05
Insgesamt:	237,21	186,23	115,93	103,71	168,83	162,90	127,17

Tabelle 7

Ausgaben des SN-GARIOA
aufgeteilt nach Kredit und Zuschuss
(Ausgabe-Ist der Haushaltsjahre 195o - 1956)

in Mio DM

	Gesamtausgabe-Ist	davon	
		Kredit	Zuschuss
1.) Enttrümmerung	2o2,52	2,47	2oo,5[1]
2.) Grünflächen	1oo,o9	-	1oo,o9
3.) Strassenbau	174,68	25,25	149,43[2]
4.) Schulen und soziale Bauten	25,24	-	25,24
5.) Verkehrs-u.sonst. städt.Betriebe und Anstalten	144,73	5,5o	139,23[3]
6.) Wohnungsbau	252,o7	252,o7	-
7.) Gewerblicher Bau 3o/7o	47,81	47,81	-
8.) Angestellten-Programm	148,35	-	148,35
9.) Jugendbeschäftigung	6,76	-	6,76
Insgesamt:	11o2,25	333,1o	769,15

1) Hierin enthalten ein Betrag von rd. 7,2 Mio DM, der in ein Darlehn umgewandelt wird.

2) " " " " " " 1o,o " " , " " " " " "

3) " " " " " " 8,9 " " , " " " " " "

Um die Bedeutung des NPs im Rahmen der Gesamtwirtschaft Berlins (West) aufzuzeigen, werden die Ausgaben der einzelnen Jahresprogramme den Ausgaben des Landeshaushalts und dem Bruttosozialprodukt gegenübergestellt:

Tabelle 8

Ausgaben im NP und im Haushalt des Landes Berlin sowie Bruttosozialprodukt von 1950 - 1956

(in Mio DM)

Haushaltsjahre	Ist-Ausgaben des NPs [1]	Ist-Ausgaben des Landeshaushalts Berlin [2]	Bruttosozialprodukt [3]
1950	237	1.827	4.147
1951	186	1.533	4.847
1952	116	1.746	5.199
1953	104	1.846	5.830
1954	169	2.016	6.633
1955	163	2.334	7.587
1956	127	2.600	8.446

1) Hauptwirtschafter für das Notstandsprogramm

2) Senator für Wirtschaft und Kredit: "Berliner Daten 1957"

3) Statistisches Landesamt: Berliner Statistik vom 4. Mai 1957

III. Beschäftigung und Bedarf als Bestimmungsgründe für die Durchführung.

Während die unterschiedlichen Ausgabevolumina der einzelnen Jahresprogramme durch die Höhe der jeweiligen Einnahmen, die von den allgemeinen Finanzierungsmöglichkeiten abhängig waren, bestimmt wurden, lässt sich aus der Aufteilung der jährlichen Gesamtausgaben auf die verschiedenen Teilprogramme eine drei Phasen umfassende Entwicklung erkennen.

In der ersten Phase, die sich vom Beginn des NPs bis etwa Oktober 195o erstreckte, überwog der Gesichtspunkt höchstmöglicher direkter Beschäftigung. Es kamen daher nur Projekte zur Auswahl, bei denen bei gegebenem Geldkapital ein Maximum an Arbeitskräften auf den Baustellen beschäftigt werden könnte. Diese Voraussetzungen waren bei den Teilprogrammen Enttrümmerung und Grünflächen gegeben, so dass in den ersten 6 Monaten der grösste Teil der Arbeitskräfte im NP mit derartigen Arbeiten beschäftigt wurde. Da die Arbeitsproduktivität äusserst gering war, kann mit La Roche[1], der bei der Politik öffentlicher Arbeiten vier Hauptvarianten unterscheidet, die erste Phase mit "Arbeitsbeschaffung als Selbstzweck" bezeichnet werden. Während in dieser ersten Phase die angestrebte maximale Beschäftigungswirkung kurzfristig erreicht wurde, erfüllten sich die weitergehenden Erwartungen der Initiatoren des NPs, den Prozess der Steigerung der industriellen Produktion kaufkraftmässig zu unterstützen, nicht, weil der Unterschied zwischen den von den Beschäftigten im NP erworbenen Einkommen zu ihren bisherigen Unterstützungsbezügen aus der Arbeitslosen- oder Sozialunterstützung nur sehr gering war. Ausserdem war der Prozess der Aufwärtsentwicklung in der regulären Produktion, den das NP verstärken sollte, noch zu schwach. Die in den ersten Monaten des Jahres 195o vorgenommenen Rationalisierungsinvestitionen waren noch nicht wirksam, um den Produktivitätsunterschied

1) Ch.La Roche: a.a.O., S. 284

zwischen der Westberliner und der westdeutschen bezw. ausländischen Wirtschaft - einzelne Fertigungen ausgenommen - auszugleichen. Darüber hinaus waren die allgemeinen konjunkturellen Bedingungen für eine Steigerung des industriellen Absatzes auf dem Weltmarkt bezw. in Westdeutschland im ersten Halbjahr 1950 ungünstig.[1)]

In der zweiten, im Herbst 1950 beginnenden Phase trat eine Verlagerung des Schwergewichts von Enttrümmerung und Grünflächen zu den Investitionen im Strassenbau und bei den öffentlichen Betrieben sowie zu den Investitionen im Wohnungs- und gewerblichen Bau ein. In diesem Stadium des NPs tritt eine Zweigleisigkeit der Beschäftigungspolitik zutage. Einmal konzentrierte sich die Beschäftigungspolitik auf Arbeiten, die La Roche[2)] als "systematische Konzentrierung normaler öffentlicher Arbeiten in Perioden der Depression, um den Ausfall privater Investitionen abzuschwächen", bezeichnet; zum anderen wird auch die private Investition gefördert. Diese Investitionsförderung erstreckte sich auf den Bereich der Wohnungswirtschaft, der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe und des Strassen- und Wasserbaues.

Durch die Erhöhung des Ausgabevolumens im Tiefbau konnten nunmehr in grösserem Umfang durch Kriegsschäden bedingte Instandsetzungen am Strassennetz ausgeführt werden. Seit 1951 stand dann in zunehmendem Maße der Neubau von Strassen im Vordergrund, der aus verkehrstechnischen und städtebaulichen Gründen erforderlich wurde. Neben den Neuinvestitionen für Schnellstrassen und Investitionen für Verkehrsverbesserungen sowie der Anlage von Strassen zur Entlastung der Hauptverkehrsstrassen finanzierte das NP auch Projekte von Wohn- und Siedlungsstrassen.

1) Vgl.: DIW, Wochenbericht 2o. Jahrg. Nr. 44, S. 175 ff.
2) Ch.La Roche: a.a.O., S. 284

Von den Investitionen im Bereich der Westberliner Wasserstrassen ist besonders die Fertigstellung eines vor dem Krieg begonnenen Kanal-Projektes zu erwähnen, durch das eine wesentliche Verkürzung des Schiffahrtsweges von Hamburg nach Berlin eintrat. Andere Investitionen dienten der Wasserwirtschaft und der Wasserhaltung, wie Ausbaggerungen von Seen und Ausbau von Gräben und Flussläufen.

Bei den öffentlichen Betrieben war durch Kriegsschäden und in der Kriegszeit unterlassene Reinvestitionen und Unterhaltungsarbeiten ein hoher Investitionsbedarf vorhanden. Darüber hinaus trat durch die politische Spaltung der Stadt insbesondere bei den Gaswerken, den Wasserwerken, der Stadtentwässerung und den Verkehrsbetrieben ein zusätzlicher Investitionsbedarf auf. Mit Ausnahme der Stadtentwässerung fand kein Leistungsaustausch zwischen den öffentlichen Betrieben Westberlins mit den im Ostberlin gelegenen statt. Für die Wasserversorgung Berlins (West) mussten neue Förderkapazitäten errichtet bezw. bestehende ausgebaut werden, da die vorhandenen Anlagen zur Deckung des Bedarfs, der vor der Spaltung überwiegend von im Ostsektor gelegenen Werken sichergestellt wurde, nicht ausreichten. Ähnlich lagen die Verhältnisse in der Gasversorgung. Darüber hinaus ergaben sich aus dieser politischen Trennung erhebliche Investitionen am Leitungsnetz der Gaswerke, der Wasserwerke und der Stadtentwässerung, um die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen.

Bei den Verkehrsbetrieben lag ein ebenfalls hoher Nachholebedarf und Neuinvestitionsbedarf vor. Unterlassene Unterhaltungsarbeiten an den Gleisanlagen und die Wiederinstandsetzung des Leitungsnetzes der Strassenbahn mussten unverzüglich in Angriff genommen werden, da die Nachfrage nach Verkehrsleistungen durch die erwartete Zunahme

der Gesamtbeschäftigung ansteigen würde. Bei den anderen öffentlichen Betrieben und Anstalten ergaben sich aus ähnlichen Gründen erhebliche Neu- und Reinvestitionen.

Die durch den Krieg verursachten Zerstörungen und Beschädigungen an Schulen, Krankenhäusern und Altersheimen hatten auch für diese Einrichtungen einen hohen Investitionsbedarf entstehen lassen. Zur Beseitigung der Mißstände im Schulunterricht musste daher kurzfristig die Zahl der Klassenräume in den Schulen vergrössert werden. Zwar waren im Haushalt des Landes Berlin für diese Zwecke entsprechende Ausgaben vom Stadtparlament bewilligt worden, doch reichten diese Mittel nicht aus, um die dringendsten Arbeiten zu finanzieren. Eine Ergänzung der Haushaltsmittel durch Finanzierungsbeiträge aus dem NP war daher eine sehr zweckvolle Lösung. Ähnliche Gegebenheiten trafen auch für die Krankenanstalten und Altersheime zu.

Von den durch den Krieg verursachten Schäden war die Berliner Wohnungswirtschaft empfindlich betroffen worden. Nach Angaben des Senators für Bau- und Wohnungswesen betrug für Berlin (West) der Verlust an Wohnungen 316.277 bei einem Gesamtbestand an Wohnungen von 979.227 im Jahre 1939. Während in den Jahren von 1945 - 1949 insbesondere wegen des Mangels an Baumaterialien nur behelfsmässige Reparaturen und Instandsetzungen durchgeführt werden konnten, verhinderte nach 1949 der Kapitalmangel die Vornahme von Investitionen zur Schaffung von Wohnraum. Ausserdem war die Investitionsneigung der Bauherren äusserst gering, weil aufgrund der bestehenden staatlichen Mietpreisvorschriften eine Rentabilität der Investitionen kaum gegeben war. Der grosse Bedarf an Wohnraum erforderte, dass auch die im NP zur Verfügung stehenden Mittel, soweit es die beschäftigungspolitischen Auflagen zuliessen, in die Wohnungsproduktion

gelenkt wurden. Insbesondere durch die Einbeziehung des Wohnungsbaues in das NP kam die Wandlung vom reinen Beschäftigungs- zum Aufbauprogramm sichtbar zum Ausdruck.

Ebenso war es zur Ergänzung der im Longterm-Plan vorgesehenen Steigerung der Industrieproduktion zweckmässig, auch Bürohäuser, Geschäftshäuser und Verwaltungsgebäude der privaten Wirtschaft zu finanzieren. Die private Initiative und die private Investitionsneigung waren nicht gross genug, um diese baulichen Investitionen durchzuführen. Mangelte es erstens an dem hierfür erforderlichen Kapital, so war auch zweitens eine Rentabilität nur bedingt gegeben. Die Bereitstellung von Mitteln aus dem NP für einen Teil der Investitionsaufwendungen und ihre Ausstattung mit günstigen Zins- und Tilgungskonditionen liessen daher diese Investitionen für die Investoren rentabel werden. Gleichzeitig wurden mit der Erstellung von Geschäfts- und Bürohäusern neue Arbeitsplätze, insbesondere auch für das Dienstleistungsgewerbe, geschaffen.

Mit dem Beginn der zweiten Phase wurde gleichzeitig der Versuch unternommen, dem Nachwuchsmangel in der gewerblichen Wirtschaft zu begegnen. Zwar hatten die meisten Unternehmungen, die für eine Lehrlingsausbildung in Frage kamen, im Verhältnis zur Zahl ihrer Beschäftigten eine hohe Zahl von Lehrlingen beschäftigt, doch konnte von den im Jahre 1951 ins Berufsleben eintretenden Schulabgängern nur ein Teil einen Arbeitsplatz erhalten. Da jedoch infolge des überalterten Bevölkerungsaufbaues die Ausbildung des Nachwuchses eine Lebensfrage für die Berliner Wirtschaft war, stellte das NP denjenigen Betrieben, die zusätzlich Lehrlinge ausbildeten, Mittel in Form von Subventionen zur Verfügung. Diese Ausbildungsbeihilfen wurden

grundsätzlich nur für produzierende Betriebe gewährt; Unternehmungen des Dienstleistungsgewerbes waren von der Beihilfen-Aktion ausgeschlossen.

Das zum Beginn der zweiten Phase ins Leben gerufene Angestellten-Programm war weniger vom Bedarf bestimmt. Es sollte vielmehr dem Personenkreis der Arbeitslosen Beschäftigung bieten, der den kaufmännischen Büro- und Verwaltungsberufen angehörte. Es hatte sich nämlich herausgestellt, dass bei den in der ersten Phase in Angriff genommenen Beschäftigungsaktionen diese Arbeitskräfte nur in geringem Umfang physisch in der Lage waren, manuelle Arbeiten zu leisten. Zwar bemühten sich die Arbeitsämter und das Landesarbeitsamt, diese von der Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Personen durch Umschulungskurse auf andere Berufe vermittlungsfähiger zu machen. Doch waren diesen Aktionen wegen der starken Überalterung dieser Kräfte nur in geringerem Umfang Erfolge beschieden.

Um diese neuen Programme zu finanzieren bezw. die bestehenden Teilprogramme dem Bedarf anzupassen, war es erforderlich, die als reine Beschäftigungsarbeit bezeichneten Teilprogramme zu reduzieren. Bei der Abräumung liess sich diese Forderung verhältnismässig leicht realisieren, da die zur Abfuhr der in der ersten Phase angefallenen Schuttmassen erforderlichen Kapazitäten an Transportraum fehlten. Hinzu kam, dass die Enttrümmerungsarbeiten nicht nur den Zweck hatten, die Grundstücke und Strassen von dem Trümmerschutt zu befreien, sondern gleichzeitig den Baustoffbedarf an Hintermauerungssteinen und anderen Bauelementen, die aus den Ziegelbrocken gewonnen wurden, sicherzustellen. Um diesen Bedarf zu decken, reichte ein Trümmervolumen von rd. 3 Mio cbm aus.

Die Einschränkung des Teilprogramms Grünflächen konnte ebenfalls vorgenommen werden, da auch mit dem gekürzten Betrag die zur Gestaltung des Stadtbildes und aus Gründen der Volksgesundheit notwendigen Neuanlagen bezw. Wiederherstellungen an Parks, öffentlichen Grünanlagen, Sportplätzen und Spielplätzen finanziert werden konnten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass seit der zweiten Phase im NP die Teilprogramme

Enttrümmerung
Tiefbau
Schulen und soziale Bauten
Verkehrs- und sonstige städtische Betriebe
Wohnungsbau
gewerblicher Bau
Jugendbeschäftigung

überwiegend der Bedarfsdeckung dienten, während die Teilprogramme Grünflächen und Angestellten-Programm überwiegend aus beschäftigungspolitischen Gründen finanziert wurden.

Wir verkennen durchaus nicht, dass eine derartige Einordnung nur bedingt erfolgen kann, da sowohl das Angestellten-Programm als auch das Grünflächen-Programm einer bestimmten Bedarfsdeckung dienten. Ebenso lässt sich bei den zuerst genannten Teilprogrammen nicht verkennen, dass sie in der Art ihrer Durchführung arbeitsbeschaffungspolitische Elemente enthalten. Auf diese Probleme wird jedoch noch im Abschnitt B IV eingegangen werden.

In der dritten Phase, die etwa im April 1956 begann, gewinnt der Bestimmungsgrund Beschäftigung wieder besondere Bedeutung. Während jedoch in der ersten Phase ein allgemeiner Beschäftigungseffekt

erstrebt wurde, wird in dieser Phase die Steigerung der Beschäftigung einer bestimmten Personen- bezw. Berufsgruppe nachhaltig verfolgt. Dem NP fällt die Aufgabe zu, die Kernarbeitslosigkeit der Angestelltenberufe sowie der weiblichen ungelernten Arbeitskräfte zu beheben bezw. zu vermindern. Seit dem Jahre 1957 trat eine Reduzierung um fast 4o % der Ausgaben ein. Das Teilprogramm Tiefbau wurde vollständig eingestellt und das Teilprogramm Enttrümmerung um die Hälfte vermindert, da im Haushalt des Landes Berlin die Ausgabe-Ansätze für den öffentlichen Tief- und Hochbau sowie für die Enttrümmerung stärker erhöht wurden. Damit trat eine weitere Verlagerung des Schwergewichts zum Angestellten-Programm ein.

Diese drei Phasen umfassende Entwicklung lässt sich aus der Aufgliederung der Ausgaben nach den Verwendungsbereichen öffentliche Investitionen, Anlage-Investitionen und öffentlicher Verbrauch deutlich erkennen.

Tabelle 9

Ausgaben des SN-GARIOA

nach Verwendungsbereichen

Öffentliche Investitionen
Anlageinvestitionen
Öffentlicher Verbrauch

(Ausgabe-Ist in den jeweiligen Haushaltsjahren)

in Mio DM

	195o	1951	1952	1953	1954	1955	1956	Insgesamt
1.) Öffentliche Investitionen	52,37	4o,9o	23,56	21,66	33,oo	51,5	3o,16	252,7o
2.) Anlage-Investitionen	64,73	63,39	55,94	44,86	82,16	49,27	31,48	391,83
3.) Öffentlicher Verbrauch	12o,11	81,94	36,43	37,19	53,67	62,58	65,53	457,45
Insgesamt:	237,21	186,23	115,93	1o3,71	168,83	162,9o	127,17	11o1,98

in vom Hundert

1.) Öffentliche Investitionen	21,3	22,o	2o,3	21,o	19,5	31,3	23,7	22,9
2.) Anlage-Investitionen	27,3	34,o	48,2	43,6	48,6	3o,2	24,8	35,6
3.) Öffentlicher Verbrauch	51,4	44,o	31,5	35,4	31,9	38,5	51,5	41,5
Insgesamt:	1oo,o	1oo,o	1oo,o	1oo,o	1oo,o	1oo,o	1oo,o	1oo,o

Zu den Anlage-Investitionen wurden die Ausgaben für den Wohnungsbau, den gewerblichen Bau, die städtischen Eigenbetriebe (Berliner Verkehrsbetriebe, Wasserwerke, Gasag, Behala usw.) und die Teltow-Kanal A.G. gerechnet.

Die öffentlichen Investitionen enthalten die Ausgaben für Strassenbau, Wasserstrassen, sonstige Verkehrswege, Schulen, Krankenhäuser, Altersheime, Schwimmbäder, Stadtentwässerung, Feuerwehr und Strassenreinigung.[1)]

Als öffentlicher Verbrauch sind die Ausgaben für das Angestelltenprogramm und das Lehrlingsprogramm bezeichnet worden. Die Einordnung der Ausgaben für Enttrümmerung und Grünflächen in Investition oder Verbrauch ist problematisch. Während das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung[2)] diese Ausgaben dem öffentlichen Verbrauch zurechnet, stellt H. Meinhold[3)] fest, dass Arbeitsbeschaffungsmassnahmen Investitionen oder investitionsverwandte Ausgaben sind. Als Beispiel nennt Meinhold die Herstellung von Parks. Demnach könnte man auch die Enttrümmerung als Arbeiten für die Baureifmachung eines Grundstücks bezeichnen, so dass die Zuordnung der Enttrümmerung zu den Investitionsausgaben gerechtfertigt erscheint. Dennoch unterscheiden sich im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Ausgaben für Grünflächen und Enttrümmerung von den Investitionen im Wohnungsbau oder bei den städtischen Eigenbetrieben erheblich. Abgesehen von dem nicht abschreibungsfähigen Charakter dieser Investitionen wurden die in der Enttrümmerung und im Grünflächen-Programm

1) Die Aufteilung in öffentliche und Anlage-Investitionen ist nach den vom DIW vorgenommenen Abgrenzungen erfolgt. Siehe auch DIW:Wochenbericht 24.Jahrgang Nr. 5, S. 19 ff.

2) DIW: Sonderhefte Neue Folge Nr. 15, S. 48 ff.

3) Handwörterbuch der Sozialwissenschaften: 5. Band, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956: Abhandlung über Investitionen von H. Meinhold, S. 335

durchgeführten Arbeiten in der Hauptsache unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigung gesehen. Daher wurden die Ausgaben für Grünflächen und Enttrümmerung als reine Notstandsarbeiten bezeichnet und unter der Gruppe "öffentlicher Verbrauch" nachgewiesen.

In der ersten Phase betrug der öffentliche Verbrauch 51,4 v.H. der Gesamtausgaben und lag im Durchschnitt der zweiten Phase bei ca. 35 v.H. Seit dem Jahre 1955 erhöhte er sich auf 38,5 v.H. und stieg dann im Jahre 1956 auf über 5o v.H. an. Der Anteil der Investitionen (öffentliche und Anlage-Investitionen), auf den im Jahre 195o 48,6 v.H. entfielen, stieg im Durchschnitt der Jahre 1951 bis 1955 auf rund 66 v.H. der gesamten Ausgaben an. Seit 1956 reduzierte er sich auf 48,5 v.H.

IV. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Seit Beginn des NPs sahen die für die Verwendung der NP-Mittel Verantwortlichen ihre Hauptaufgabe darin, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln eine möglichst hohe Zahl an Arbeitslosen zu beschäftigen. Im ersten Jahr des NPs, in dem die Bewilligung der Mittel mit der Auflage erfolgte, mindestens 5o.ooo Menschen im Durchschnitt des Jahres zu beschäftigen, lag der pro Kopf zur Verfügung stehende Betrag bei ca. 468o,- DM. Mit diesem Betrag, der einem durchschnittlichen Tagewerksatz pro Beschäftigten von 15,6o DM entsprach, mussten also sämtliche durch die Beschäftigung entstehenden Aufwendungen für Löhne, Sozialversicherungsbeiträge, Unfallversicherungsbeträge, Gerätevorhaltung, Materialbeschaffung, Unternehmerleistungen, Wagnis, Gewinn usw. bestritten werden. Berücksichtigen wir, dass trotz des bereits erwähnten Abkommens zwischen der öffentlichen Hand, den Gewerkschaften und Unternehmern das Lohntagewerk (Lohn + lohngebundene Zuschläge einschliesslich Wagnis und Gewinn) bei rd. 11,- DM lag, so ist ersichtlich, dass nur Arbeiten finanziert werden konnten, die im Durchschnitt einen geringeren Materialeinsatz bezw. geringe sonstige Aufwendungen erforderten. Da nur ein geringer Teil von Arbeiten mit diesem Tagewerksatz finanziert werden konnte, musste die Arbeitsmenge pro Einheit Material usw. erhöht werden, d.h. die Arbeitseffizienz wurde vermindert. Auf diese Weise war es möglich, dass z.B. der durchschnittliche Tagewerksatz im Teilprogramm Abräumung auf 13,- DM und im Teilprogramm Grünflächen auf 1o,4o DM im Durchschnitt des Jahres 195o gesenkt werden konnte. Diese Massnahmen, die ausschliesslich auf die hohe Zahl der Arbeitslosen -

im Mai des Jahres 1950 waren rd. 304.000 Personen in Westberlin arbeitslos - und die nur begrenzte Beschäftigungsmöglichkeit des NPs - rd. 50.000 Personen im Durchschnitt eines Jahres - zurückzuführen sind, waren notwendig, um die Arbeiten in das NP einzubeziehen, die mit dem durchschnittlichen Tagewerksatz von 15,60 DM keineswegs finanziert werden konnten, wie z.B. Strassenbauten, gewerbliche Bauten, Wohnungsbauten und Arbeiten bei den städtischen Verkehrs- und Versorgungsbetrieben. Trotzdem lag der für den Strassenbau festgesetzte durchschnittliche Tagewerksatz von 22,60 DM erheblich unter dem Betrag, der für normale, d.h. ausserhalb des NPs durchgeführte Arbeiten für die Beschäftigung eines Arbeiters erforderlich war. Ähnlich lagen die Verhältnisse bei den im Bereich der städtischen Verkehrs- und Versorgungsbetriebe durchgeführten Arbeiten.

Diese sich aus der Finanzierung ergebenden Auflagen für die technische Abwicklung wurden jedoch bei den Teilprogrammen Wohnungsbau und gewerblicher Bau nicht angewendet, da die für diese Zwecke verausgabten Beträge dem Bauherrn darlehnsweise zur Verfügung gestellt wurden. Um jedoch auf jeden Fall das beschäftigungspolitische Ziel nicht zu gefährden, wurden diese Bauvorhaben mit Mitteln des NPs nur teilfinanziert. Die Restfinanzierung hatte der Bauherr aus eigenen Mitteln oder Fremdmitteln sicherzustellen.

Mit Ausnahme von Wohnungs- und gewerblichem Bau unterschieden sich die aus dem NP finanzierten Arbeiten von den normalen insoweit erheblich, als die Produktionsweise nicht dem technischen Entwicklungsstand entsprach und die Arbeitsproduktivität sehr gering war.

Die Angleichung des NPs an normale Bedingungen - unter Berücksichtigung der Minderleistung der Arbeitskräfte infolge ihrer Berufsfremdheit - konnte nur allmählich vollzogen werden; sie war abhängig von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und den jährlich zur Verfügung stehenden Mitteln. Von September 1950 bis September 1953 lässt sich hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit eine Abnahme von rd. 96.000 Personen feststellen. Da jedoch die zur Verfügung stehenden Mittel von 240,55 Mio DM im Jahre 1950 auf 92,12 Mio DM im Jahre 1953 gesenkt wurden, musste die Zahl der im NP Beschäftigten von 50.682 im Durchschnitt des Jahres 1950 auf 19.522 im Durchschnitt des Jahres 1953 reduziert werden. Da also im Jahre 1953 eine geringere Zahl von Arbeitslosen im NP beschäftigt werden konnte als im Jahre 1950 - wir sehen bei dieser Betrachtung davon ab, dass die Beschäftigungszeit manueller Arbeitskräfte im NP zum Teil von 26 Wochen auf 13 Wochen befristet wurde, um einer grösseren Zahl von Arbeitslosen Beschäftigung durch das NP zu bieten -, konnte eine Verbesserung der Produktionsmethoden und der Arbeitsbedingungen, die zu einer Steigerung der durchschnittlichen Ausgaben pro Beschäftigten geführt hätte, nicht erfolgen. Das Ansteigen des Durchschnittsbetrages von 4.680,- DM im Jahre 1950 auf 5.320,- DM im Jahre 1953 ist ausschliesslich auf die Erhöhung des Preis-Lohn-Niveaus zurückzuführen.

Die Voraussetzungen für eine gewisse Normalisierung der Arbeitsmethoden und Arbeitsbedingungen im NP waren jedoch zu Beginn des Haushaltsjahres 1954 gegeben. Bis zum Mai dieses Jahres hatte sich die Arbeitslosigkeit auf rd. 192.000 Personen vermindert. Da die allgemeinen konjunkturellen Voraussetzungen erwarten liessen, dass die Wirtschaft Berlins (West) weiter expandieren und daher im Laufe

des Jahres 1954 durch eine Steigerung der Beschäftigung die Arbeitslosigkeit auf ca. 15o.ooo Personen absinken würde, gleichzeitig die für das NP bereitgestellten Mittel von ca. 1o3 Mio DM im Jahre 1953 auf 169 Mio DM im Jahre 1954 erhöht wurden, konnten neben einer Erhöhung der Zahl der Beschäftigten von 19.522 im Jahre 1953 auf 21.o25 im Jahre 1954 die durchschnittlichen Ausgaben pro Beschäftigten auf über 8.ooo,- DM pro Jahr erhöht werden. Dadurch war es möglich, die Löhne und Gehälter dem ortsüblichen Lohn- und Gehaltsniveau anzupassen[1)], die Arbeitszeit - mit Ausnahme im Angestellten-Teilprogramm - von 4o auf 48 Stunden zu erhöhen und bessere Produktionsmethoden zuzulassen. Hierdurch wurde nunmehr auch eine Angleichung der Preise für Leistungen im NP herbeigeführt. Die Kosten für Projekte im NP unterschieden sich nur noch unwesentlich von denen, die im Haushalt finanziert wurden; mit anderen Worten: für den gleichen Geldaufwand konnten nunmehr - wegen der Steigerung der Produktivität - mehr Projekte ausgeführt werden.

Tabelle 1o — Durchschnittliche Ausgaben pro Beschäftigten im NP in den Jahren 195o - 1956; Durchschnittlicher Tagewerksatz ($\frac{\text{Jahresbetrag}}{3oo}$)

	DM	DM
195o	4.68o	15,6o
1951	4.36o	14,9o
1952	5.39o	18,--
1953	5.32o	18,--
1954	8.o4o	26,8o
1955	7.69o	25,6o
1956	6.445	21,5o

1) Vgl. Anlage 1: Übersicht über die Entwicklung der Löhne und Gehälter im NP

Der Rückgang der durchschnittlichen Ausgaben pro Beschäftigten in den folgenden Jahren findet seine Erklärung in der starken Ausdehnung des Angestellten-Programms und des Teilprogramms Grünflächen, bei denen die durchschnittlichen Tagewerksätze erheblich unter dem durchschnittlichen Gesamttagewerksatz lagen. Trotz Verminderung des durchschnittlichen Gesamttagewerksatzes stieg z.B. im Teilprogramm Tiefbau der durchschnittliche Tagewerksatz von rd. 33,9o DM im Jahre 1954 auf 43,8o DM im Jahre 1955 und auf 5o,4o DM im Jahre 1956 an. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich auch bei dem Teilprogramm Verkehrs- und sonstige städtische Betriebe und Anstalten.

Durch die Verlagerung des Schwergewichts der Ausgaben auf Investitionen im Wohnungsbau, gewerblichen Bau, Strassenbau und bei den städtischen Betrieben, insbesondere durch das starke Ansteigen der durchschnittlichen Tagewerksätze für diese Teilprogramme, verminderte sich die Zahl der direkt Beschäftigten gegenüber den mit demselben Geldaufwand in den Vorjahren erzielten Wirkungen. Dieser Abnahme der direkt Beschäftigten stand jedoch eine Zunahme der indirekt Beschäftigten gegenüber. Ebenso hatte die Anpassung der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung im NP an das normale Niveau zur Folge, dass nunmehr die sekundären und tertiären Wirkungen einer Ausgabe im NP auf die Beschäftigung in Berlin effektvoller wurden.

Zu der indirekten Beschäftigung zählt u.a. jede durch die primäre Ausgabe im NP ausgelöste Beschäftigung, die nicht auf der Baustelle anfällt, wie Beschäftigung, die für die Herstellung und Bearbeitung von Material und dessen Zulieferung erforderlich ist, sowie Beschäftigung, die durch Inanspruchnahme von Dienstleistungen der

Banken, des Handels, der öffentlichen Verwaltung usw. entsteht. Sekundäre Wirkungen entstehen durch den Verbrauch der durch primäre Ausgaben direkt und indirekt entstandenen Einkommen. Tertiäre Wirkungen schliesslich umfassen die durch zusätzliche öffentliche Ausgaben ausgelösten Auswirkungen auf die private Investition durch Steigerung der Nachfrage nach Verbrauchsgütern.[1)]

Bei den sekundären Wirkungen ist zu berücksichtigen, dass die wirksame Nachfrage nicht um den Gesamtbetrag der Primärausgaben erhöht wird. Einmal fliesst ein Teil der Primärausgaben, wie Kostensteuern der Unternehmungen, Lohnsteuern, Sozialversicherungsbeiträge, Gewinnsteuern usw., in die öffentlichen Kassen zurück, zum anderen fallen Arbeitslosenunterstützungen, Sozialversicherungsleistungen und Sozialunterstützungen weg. Von besonderer Bedeutung ist schliesslich die grosse Importabhängigkeit Berlins (West), durch die der Beschäftigungseffekt stark vermindert wird.

Bei den tertiären Wirkungen muss darauf hingewiesen werden, dass die durch primäre Ausgaben entstandenen Einkommen Nachfrage nach Waren ausgelöst haben, die nur zu einem geringen Teil in Westberlin produziert werden, so dass durch die Steigerung der Nachfrage nach Verbrauchsgütern nur in geringem Umfang Investitionen in Berlin (West) ausgelöst wurden.

Versuchen wir, die quantitativen Auswirkungen einer Ausgabe im NP auf die Gesamtbeschäftigung darzustellen, so müssen wir uns mit Schätzungen begnügen. Nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung besteht in Berlin (West) zwischen direkter Beschäftigung und indirekter Beschäftigung einschliesslich

1) Vgl. Ch. La Roche: a.a.O., S. 327 ff.

sekundärer und tertiärer Wirkungen auf die Beschäftigung in der Bauproduktion ein Verhältnis von 1 : 1, d.h. jeder direkt Beschäftigte in der Bauproduktion zieht einen weiteren Beschäftigten nach sich.[1)]

Zur Bauproduktion können im NP die Teilprogramme Wohnungsbau, gewerblicher Bau, Tiefbau und Verkehrs- und sonstige städtische Betriebe gerechnet werden. Da dieses vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung ermittelte Verhältnis von einer unter normalen Bedingungen durchgeführten Produktion ausgeht, diese Bedingungen im NP jedoch frühestens seit dem Jahre 1954 bei den oben genannten Teilprogrammen gegeben waren, können diese zusätzlichen Wirkungen auf die Beschäftigung in diesem Umfang erst seit dieser Zeit eingetreten sein.

Bei den übrigen Teilprogrammen waren die indirekte Beschäftigung bezw. die sekundären und tertiären Auswirkungen nur sehr gering, da mit dem pro Beschäftigten durchschnittlich verausgabten Betrag im wesentlichen Lohn- und Gehaltskosten gedeckt werden konnten und besonders in den ersten Jahren die Differenz zwischen den Einkommen im NP und den Unterstützungsbezügen nur gering war.

Bei der Ermittlung der insgesamt durch das NP verursachten Beschäftigung muss berücksichtigt werden, dass nach Angaben des Hauptwirtschafters für das Notstandsprogramm bis 1954 auch Beschäftigte mitgezählt worden sind, die zu den indirekt Beschäftigten im Sinne unserer Definition rechnen. Da eine exakte Aufteilung der Beschäftigtenzahlen bis zum Jahre 1954 nicht mehr möglich ist, können wir

1) DIW:Wochenbericht 19. Jahrg. Nr. 31, S. 122

Angaben über die indirekt Beschäftigten bezw. über die durch sekundäre und tertiäre Auswirkungen entstandene Beschäftigung erst seit dem Haushaltsjahr 1954 machen.

Nach Angaben des Hauptwirtschafters für das Notstandsprogramm[1] wurden in den Jahren 1950 - 1956 durchschnittlich beschäftigt:

1950	50.682
1951	42.722
1952	21.502
1953	19.522
1954	21.025
1955	21.266
1956	19.733.

Von den seit dem Jahre 1954 Beschäftigten waren in der Bauproduktion im Jahre

1954	ca. 10.000	Arbeitskräfte
1955	ca. 8.700	"
1956	ca. 6.700	"

beschäftigt, so dass entsprechend dem vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung angegebenen Verhältnis zwischen direkter Beschäftigung und indirekter Beschäftigung einschliesslich sekundärer und tertiärer Auswirkungen die durch das NP hervorgerufene Beschäftigung im Jahre 1954 um mindestens 10.000, im Jahre 1955 um mindestens 8.700 und im Jahre 1956 um mindestens 6.700 Arbeitskräfte höher lag.

1) Senator für Wirtschaft und Kredit - Hauptwirtschafter für das Notstandsprogramm: Statistisches Material der Abt. VI

Tabelle 11

Beschäftigte im Notstandsprogramm

(Jahresdurchschnitt in den jeweiligen Haushaltsjahren)

Teilprogramm	195o	1951	1952	1953	1954	1955	1956
1. Enttrümmerung	18.836	9.779	2.23o	2.367	3.474	3.33o	3.357
2. Grünflächen	12.821	5.46o	1.824	1.651	1.8o8	2.2o4	1.7o2
3. Tiefbau	5.64o	5.19o	2.837	2.3o6	2.596	2.872	1.492
4. Schulen u.soziale Bauten	1.6o9	711	-	-	-	-	-
5. Verkehrs- u.sonstige städtische Betriebe	5.ooo	7.73o	1.679	1.631	1.535	1.883	1.639
6. Wohnungsbauten	3.274	4.592	8.363	6.777	4.825	2.671	2.17o
7. Gewerbliche Bauten	2.2o2	2.64o	1.339	727	989	1.257	1.431
8. Angestellten-Programm	1.3oo	6.3o1	3.o25	3.874	5.397	6.686	7.827
9. Lehrlings-Programm	-	319	2o5	189	4o1	363	115
	5o.682	42.722	21.5o2	19.522	21.o25	21.266	19.733

Stellen wir den mit Hilfe des NPs Beschäftigten die in den jeweiligen Jahren arbeitslos registrierten Personen gegenüber, so erkennen wir, dass auch durch das NP keine Vollbeschäftigung erzielt werden konnte.

Für die im Durchschnitt des Jahres 195o Arbeitslosen stellte das NP nur rd. 5o.ooo Arbeitsplätze zur Verfügung. Da die Beschäftigungszeit in der Regel auf 26 Wochen festgesetzt war, konnte also im ersten Jahr des NPs etwa ein Drittel der registrierten Arbeitslosen durch das NP geschleust werden. Im Jahre 1951 konnte wiederum rd. ein Drittel der Arbeitslosen vorübergehend Beschäftigung im NP finden, während 1952 und 1953 nur ca. ein Sechstel der Arbeitslosen durch das NP beschäftigt wurden. Seit 1954 stieg der Anteil der Arbeitslosen, denen das NP Beschäftigungsmöglichkeit bot, auf etwa ein Viertel an, erhöhte sich dann im Jahre 1955 auf zwei Fünftel und 1956 auf fast die Hälfte.

Seit 1954 musste bei den Bauberufen die Beschäftigungsdauer im NP auf 39 Wochen erhöht werden, da die Zahl der Arbeitslosen, die diesen Berufsgruppen angehörten, nicht wesentlich höher war, als Arbeitsplätze im NP zur Verfügung standen.

Für die Angestellten wurde dagegen erst ab Januar 1956 die Beschäftigungsdauer im NP von 26 Wochen auf 39 Wochen, und zwar im wesentlichen aus sozialen Gründen, verlängert.

Tabelle 12

Arbeitslose (ohne Heimarbeiter) in Westberlin[1)]

Stichtag (Monatsende)	männlich	weiblich	insgesamt
Mai 1950	152.451	158.588	311.039
Sept. 1950	123.816	179.925	303.741
Mai 1951	124.051	160.165	284.216
Sept. 1951	113.740	154.080	267.820
Mai 1952	117.086	151.369	268.455
Sept. 1952	114.457	144.541	258.998
Mai 1953	107.874	130.869	238.743
Sept. 1953	88.589	119.146	207.735
Mai 1954	89.722	112.742	192.464
Sept. 1954	63.464	96.220	159.684
Mai 1955	81.236	92.080	173.316
Sept. 1955	41.916	73.945	115.861
Mai 1956	65.816	73.550	139.366
Sept. 1956	31.770	58.807	90.577
Mai 1957	38.692	55.627	94.319
Sept. 1957	27.731	40.997	68.728

1) Nach Angaben des Landesarbeitsamts Berlin

V. Methoden.

Wir haben bereits aufgezeigt, dass mit den im NP zur Verfügung gestellten Mitteln die öffentliche Investition und der öffentliche Verbrauch gesteigert sowie die Erhöhung der privaten Investition, insbesondere des Wohnungsbaues, angestrebt wurde. Die Ausgabe-Politik des NPs war also nicht nur darauf abgestellt, direkt die öffentliche wirksame Nachfrage zu beeinflussen, sondern auch durch Bereitstellung von Mitteln an die Geschäftswelt die private wirksame Nachfrage zu erhöhen. Da jedoch die aus der Steigerung der öffentlichen und privaten Nachfrage resultierenden Wirkungen auf die Beschäftigung regional auf das Gebiet Berlins (West) so weit wie möglich beschränkt bleiben sollten, mussten zur Sicherung dieses Beschäftigungszieles besondere Vorkehrungen getroffen werden.

1. Vergabe öffentlicher Aufträge.

Wenden wir uns zunächst den Ausgaben, die die öffentliche Investition bezw. den öffentlichen Konsum betreffen, zu und untersuchen wir die Methoden, die zur Sicherung des Beschäftigungseffektes angewendet wurden.

Bei den Ausgaben für die öffentlichen Investitionen und den öffentlichen Verbrauch trat die öffentliche Hand als Auftraggeber auf. Eine höchstmögliche Beschäftigung sichernde Arbeitsbeschaffungsaktion durch eine unter öffentlicher Regie betriebene Auftragsabwicklung entsprach nicht der allgemeinen wirtschaftspolitischen Konzeption, da das NP den Unternehmungen durch zusätzliche Aufträge helfen sollte.

Grundsätzlich wurden daher sämtliche Aufträge für öffentliche Arbeiten an private Unternehmen vergeben. Die Verträge, die mit den einzelnen

Unternehmungen für Leistungen im NP geschlossen wurden, erfuhren jedoch mehrfach Veränderungen, die fast ausschliesslich durch die jeweilige Arbeitsmarktsituation bestimmt waren. Während in der ersten Zeit die Stundenlohnerstattungsverträge dominierten, überwogen in den späteren Jahren Leistungsaufträge[1] (Einheitspreisverträge). Die Vergabe von Aufträgen in Form der Erstattung verauslagter Löhne und Zuschläge entsprach nicht den für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen festgesetzten Grundsätzen und Richtlinien der öffentlichen Verwaltung[2]. Sie wurde angewendet, um ein Höchstmaß an direkter Beschäftigung bei gegebenem Kapital zu erreichen. Diese Art der Aufträge ermöglichte es, die dem Unternehmen bei der Übernahme von Aufträgen entstehenden Kosten durch den Wegfall bezw. die Einschränkung bestimmter Kostenarten, wie Wagnis, Gewinn, Lohnsummensteuer usw., zu reduzieren. Ausserdem lag in derartigen Verträgen insoweit ein Vorteil, als die dem Unternehmen für die Durchführung von Aufträgen von den Arbeitsämtern zugewiesenen Arbeitskräfte auch tatsächlich beschäftigt wurden, während bei Aufträgen, in denen der Unternehmer ein Leistungsrisiko zu tragen hat, nicht voll leistungsfähige Arbeitskräfte wahrscheinlich nicht beschäftigt worden wären. Damit wurde sichergestellt, dass in der ersten Phase des NPs die Notstandsarbeit nachfragenden Arbeitslosen innerhalb der gegebenen Möglichkeiten Beschäftigung finden konnten. Diese psychologisch günstigen Wirkungen auf die Beschäftigung Nachfragenden hatten zur Folge, dass die Arbeitslosen zum grössten Teil eine positive Einstellung zum NP hatten.

Die wirtschaftlichen Nachteile dieser Verträge lagen in den relativ geringen pro-Kopf-Leistungen, da das Interesse der Unternehmer an

1) Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) Teil A, § 5.
Vgl. auch Anlage 2: Musterverträge

2) Dienstblatt des Senats von Berlin, Teil I 1952, Nr. 24 und Amtsblatt 1952 Nr. 11, S.202

einer hohen Arbeitseffizienz der Beschäftigten infolge fehlender Beteiligung der Unternehmer am wirtschaftlichen Erfolg gehemmt war. Sämtliche Stundenlohnerstattungsaufträge wurden freihändig vergeben. Um Aufträge konnten sich alle leistungsfähigen Firmen bewerben, die keine Schulden an öffentliche Abgaben hatten. Da durch diese Auftragsvergabe ein Preiswettbewerb völlig ausgeschaltet war, erhielten zum Teil Unternehmungen Aufträge, die bei im Wettbewerb abgegebenen Angeboten wegen Preisungünstigkeit keinen Zuschlag erhalten hätten. Mit Ausnahme der im Programm Grünflächen vergebenen Aufträge, bei denen die Stundenlohnerstattungsverträge bis zum Jahre 1956 beibehalten wurden, wurden daher diese Verträge seit dem Jahre 1951 durch Leistungsverträge[1] (Einheitspreis- oder Festpreisverträge) ersetzt. Gleichzeitig wurde statt der freihändigen Auftragsvergabe generell die Ausschreibung von Aufträgen festgelegt. Von der Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung, die bei Aufträgen über 100.000,- DM in der Regel vorgesehen ist, wurde die Verwaltung entbunden, da die mehrmonatigen Fristen zwischen der Ausschreibung und der Auftragserteilung den Zielsetzungen des NPs, sich elastisch dem Arbeitsmarkt anzupassen, zuwiderliefen. Jedoch waren auch in diesen Verträgen eine hohe direkte Beschäftigung sichernde Bestimmungen enthalten, die im Laufe der folgenden Jahre mehrere Wandlungen erfahren haben. Zwei sich wirtschaftlich wesentlich voneinander unterscheidende Vertragsarten müssen genannt werden:

1.) Einheitspreisverträge mit festgesetztem Tagewerksatz und vorgeschriebener Beschäftigtenzahl,
2.) Einheitspreisverträge mit festgesetztem Verhältnis von Fach- (Stamm-) zu ungelernten (NP-) Kräften.

Die wesentlichen Merkmale der unter 1.) genannten Verträge bestanden darin, dass die Vergütung der erbrachten Leistung nach den vom Auftragnehmer in seinem Leistungsverzeichnis angebotenen Preisen für die jeweils geforderte Teilleistung erfolgte. Den angebotenen Gesamtpreis

1) VOB: § 5, 1a und 1b

erhielt der Auftragnehmer bei erbrachter Gesamtleistung nur dann vergütet, wenn auch die von ihm angebotene Beschäftigungsmenge (Stundenanzahl) unter Berücksichtigung des von ihm angebotenen Verhältnisses von ungelernten Kräften (Notstandskräften) zu Fachkräften (Stammkräften) erbracht wurde. Erreichte der Auftragnehmer weder die Anzahl der Stunden bezw. Tagewerke (ein Tagewerk = 8 Stunden) oder wurde das Verhältnis der Notstandsarbeiter zu Stammarbeitern zugunsten der Stammarbeiter verändert, so traten nach den Vertragsbestimmungen Abzüge von dem Gesamtpreis, und zwar in Höhe des Betrages, der von ihm für ein Lohntagewerk (mittlerer Stundenlohn x 8 + Kostenzuschläge) kalkuliert war, ein.

Diese Verträge hatten gegenüber den Stundenlohnerstattungsverträgen wirtschaftliche Vorteile, da der Höchstpreis für ein Projekt vorher bestimmbar war. Durch die Preisfestlegung hatte der Unternehmer ein Interesse, den von ihm ausbedungenen Preis nicht zu überschreiten, da entstehende Mehrkosten zu seinen Lasten gingen. Jedoch haftete diesen Verträgen insoweit ein wirtschaftlicher Nachteil an, als der Auftragnehmer nicht bemüht war, durch bessere Koordinierung und Kombination der Produktionsfaktoren Kosten zu ersparen, weil eine Minderung der Lohnsumme durch Verringerung der Arbeitsstunden für ihn wegen der dann eintretenden Erlösminderung keinen wirtschaftlichen Vorteil mit sich brachte.

Bei der Abgabe eines Angebots unter diesen Vertragsbedingungen ergaben sich bei der Kalkulation für den Anbieter besondere Schwierigkeiten durch die Ungewissheit über die Leistungsfähigkeit der ihm zur Durchführung des Auftrags zugewiesenen ungelernten (Notstands-) Arbeitskräfte. Rechtfertigte sich die angenommene Leistungsfähigkeit nicht, dann

entstanden ihm Verluste; setzte er sie zu gering an, so begab er sich vielleicht der Chance, den Auftrag zu erhalten. Die von den auftragvergebenden öffentlichen Dienststellen zugrunde gelegte Kalkulation, die bei der Beurteilung der Preiswürdigkeit eines Angebots vergleichsweise herangezogen wurde, enthielt durch die schwierig zu bewertende Leistung einer berufsfremden Arbeitskraft ebenfalls Fehlerquellen, so dass erst im Laufe der Zeit aufgrund gewonnener Erfahrungswerte eine sowohl den ökonomischen Erfordernissen als auch den an die Notstandskräfte zu stellenden Leistungsanforderungen angemessene Preisermittlung zustandekam.

Unter dem Gesichtspunkt des Gerechtigkeitsprinzips und des Prinzips einer dem Risiko entsprechenden Chance muss zu diesen Verträgen festgestellt werden, dass sie beiden Maximen nicht Rechnung trugen.

Sie wurden daher im Laufe der Zeit dahingehend modifiziert, als eine Unterschreitung der angebotenen Stunden (Tagewerke) um bis zu 5 v.H. ohne finanzielle Nachteile für den Auftragnehmer gestattet wurde.

Gegenüber den Stundenlohnerstattungsverträgen erhöhte sich der von den Unternehmern zur Abgeltung von Kosten kalkulierte Zuschlag auf die Lohnsumme, da nunmehr für Risiko und Unternehmerleistung Entgelte gezahlt werden mussten. Trotzdem wurde diese Erhöhung durch ein wirtschaftlicheres Arbeitsergebnis aufgewogen. Die unternehmerische Leistung, die in einer von dem Auftragnehmer getragenen Verantwortung für den technischen und wirtschaftlichen Ablauf eines Vorhabens bestand, verringerte den Aufwand für ein Vorhaben und ermöglichte dadurch bei gegebenem Kapitaleinsatz die Durchführung einer grösseren Anzahl von Projekten.

Die Einheitspreisverträge mit festgesetztem Verhältnis von Stamm- zu Notstandsarbeitern sahen vor, dass ein bestimmter Vom-Hundert-Satz der zur Erfüllung des Vertrages erforderlichen Tagewerke von berufsfremden Kräften (Notstandskräften), die dem Unternehmer bei Auftragserhalt von den Arbeitsämtern zugewiesen wurden, geleistet werden muss.

War nach erbrachter Leistung dieses Verhältnis vom Auftragnehmer nicht eingehalten worden, so wurde ihm für jedes fehlende Notstandsarbeiter-Tagewerk ein Betrag, der etwa dem mittleren Lohntagewerksatz entsprach, von der Schlussrechnung abgezogen.

Durch den Wegfall einer vom Auftragnehmer zu garantierenden Beschäftigungsmenge ergaben sich preislich günstigere Angebote. In der Mehrzahl lagen die für bestimmte Leistungen angebotenen Einheitspreise nicht mehr wesentlich über den Preisen sonstiger, ausserhalb des NPs vergebener öffentlicher Aufträge.

Die nach Einführung dieser Verträge befürchteten Unterschreitungen der von dem Auftragnehmer kalkulierten Gesamttagewerke blieben auf Einzelfälle in der ersten Zeit beschränkt, da durch den Wettbewerb eine derartige Entwicklung ausgeschaltet wurde. Sobald nämlich ein Unternehmer festgestellt hatte, dass die von ihm angebotenen und kalkulierten Tagewerke für die Durchführung eines Bauvorhabens nicht benötigt wurden, ihm also die ersparte Lohnsumme als Gewinn zufloss, verminderte er bei zukünftigen Angeboten die Einheitspreise, da er mit einem geringeren Lohnaufwand rechnen konnte. Auch die bei der Abgabe eines Angebots infolge Preisunwürdigkeit nicht mit einem Auftrag bedachten Anbieter setzten in den folgenden Ausschreibungen niedrigere Preise für die submittierte Leistung an.

Aufträge dieser Art dominierten im NP seit 1955. Sie unterschieden sich von den sonstigen öffentlichen Aufträgen nur noch durch Auflagen hinsichtlich Verwendung von Grossgeräten und Maschinen. Die weitere Entfaltung des Wettbewerbs der Anbieter trug dazu bei, dass sich gegenüber den Vorjahren das Preisniveau für Leistungen im NP normalisierte.

2. Beschäftigung von Arbeitskräften in Regie.

Beschäftigung von Arbeitslosen im NP unter Regie der Verwaltung erfolgte im Angestelltenprogramm, bei den Berliner Forsten, Berliner Stadtgütern und bei einzelnen Vorhaben in der Grünplanung. Die Notwendigkeit hierzu ergab sich zum Teil aus der Eigenart der Arbeiten und zum Teil durch das Fehlen geeigneter Unternehmen, wie z.B. für Arbeiten bei den Berliner Forsten.

Die Verantwortlichen des NPs hielten eine derartige Methode der Arbeitsbeschaffung für unumgänglich, weil sich herausgestellt hatte, dass bestimmte Gruppen von Arbeitslosen nur geringe Chancen hatten, Beschäftigung im NP zu finden. Das traf einmal für die Gruppe der arbeitslosen Angestellten, zum anderen für jene Arbeitskräfte verschiedener Berufsgruppen zu, die Sozialunterstützung bezogen und infolge langer Arbeitsentwöhnung nur bedingt leistungsfähig waren, so dass von den Unternehmungen derartige Arbeitskräfte nur in vereinzelten Fällen eingestellt wurden.

Die grosse Bedeutung des Angestelltenprogramms lag darin, dass die in diesem Programm Beschäftigten, die vor dem Jahre 1945 überwiegend bei Behörden angestellt waren, die Möglichkeit erhielten, ihre Leistungsfähigkeit zu überprüfen und gleichzeitig ihre in jahrelanger Berufspraxis erworbenen Kenntnisse der Allgemeinheit zugute kommen zu lassen. Weil viele Aufgaben, die aus der besonderen politischen Situation Berlins entstanden waren, vorlagen, für deren Bewältigung jedoch die politischen Körperschaften eine Erhöhung der Zahl der Stellen der öffentlich Bediensteten abgelehnt hatten, entschloss sich der Hauptwirtschafter, diese Arbeiten im Angestelltenprogramm unter der Regie der Verwaltung durchzuführen. Der Hauptwirtschafter

für das Notstandsprogramm fungierte hierbei als Arbeitgeber, der entsprechend dem zwischen ihm und den Tarifpartnern geschlossenen Tarifvertrag mit den Notstandsangestellten ein Arbeitsverhältnis einging. Mit Ausnahme eines Teiles der für die Durchführung und Planung des Notstandsprogrammes sowie die Bewirtschaftung und Kontrolle der Geldmittel erforderlichen Arbeitskräfte wurden die Notstandsangestellten im Wege des Leiharbeitsverhältnisses der öffentlichen Verwaltung Berlins, verschiedenen Dienststellen des Bundes sowie öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Beschäftigung zugewiesen.

Das Angestelltenprogramm, d.h. die Methode der Beschäftigung von Angestellten unter der Regie der Verwaltung, ist in den ersten Jahren oft kritisiert worden. Es wurde von den Kritikern befürchtet, dass durch diese Methode die Verwaltung aufgebläht und im Falle einer Beendigung des NPs eine Erhöhung der Planstellen im Stellenplan fordern wird. Es wurde daher gefordert, diese im NP beschäftigten Angestellten Unternehmungen der Wirtschaft zuzuweisen. Die politischen Körperschaften entschlossen sich trotzdem, diesen Weg zur Steigerung der Beschäftigung von Angestellten zu beschreiten, und führten im wesentlichen an:

1.) Bei den von NP-Angestellten zu leistenden Arbeiten handelt es sich generell um solche, die notwendig sind, jedoch nicht in einem bestimmten Zeitraum erledigt werden müssen. Sie würden ohne Notstandsangestellte von der planmässigen Verwaltung ohne Personalmehraufwand in einem längeren Zeitraum erledigt werden können. Es handelt sich also um typische kompensatorische Arbeiten, die in Zeiten einer hohen Beschäftigungslosigkeit vorverlegt werden sollten.[1)]

1) Vgl. Ch.La Roche: a.a.O., S. 282

2.) Die bei den Unternehmungen der Wirtschaft von den NP-Angestellten zu bewältigenden Arbeiten sind nicht gemeinnützig. Da eine Förderung von Massnahmen, die unmittelbar erwerbswirtschaftlichen Zwecken dienen, gesetzlich nicht möglich ist, kann eine Finanzierungsbeihilfe (Grundförderung) aus der WAH (WAF)[1] nicht gewährt werden, so dass die Zahl der im Angestelltenprogramm Beschäftigten vermindert werden müsste.

3.) Die Subventionierung aus öffentlichen Mitteln verstösst gegen den Grundsatz der Gleichheit und Gerechtigkeit, weil die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um allen Unternehmungen Arbeitskräfte zuzuweisen.

4.) Darüber hinaus besteht bei einer derartigen Verwendung der Mittel die Gefahr, dass die zusätzliche Beschäftigungswirkung des Notstandsprogramms wegfällt, weil in dem Maße, in dem voll subventionierte Arbeitskräfte angestellt würden, die Zahl der bereits in den Unternehmungen beschäftigten Angestellten vermindert werden könnte.

1) AVAVG: § 14o

3. Gewährung von Krediten an Private.

Zur Steigerung der privaten Investition wurden aus Mitteln des NPs Darlehen für die Finanzierung des Wohnungsbaues und des gewerblichen Baues gewährt.

Bis zum Inkrafttreten des Ersten Wohnungsbaugesetzes in Berlin[1] war das NP das wichtigste Instrument zur Förderung des Wohnungsbaues in Berlin (West). Die aus dem NP zur Verfügung gestellten Mittel wurden den Bauherren als nachstellig zu besichernde Hypothekendarlehen gewährt. Je nach den verschiedenen Kreditprogrammen wurden bis zu 100 bezw. 75 oder 60 v.H. der Baukosten finanziert. Die Zins- und Tilgungskonditionen betrugen in der Regel 3 v.H. + 1 v.H. jährlich. Dieser Zinssatz, der um mindestens 50 v.H. unter dem Kapitalmarktzins lag, wurde auf Antrag des Bauherrn bis auf 0 v.H. widerruflich gesenkt, wenn die Wirtschaftlichkeitsrechnung für das Objekt bei gegebenen, festgesetzten Mieterträgen, die bis zum Jahre 1956 im Durchschnitt 1,20 pro m^2 Wohnfläche betrugen, einen Fehlbetrag (Verlust) auswies.

Diese äusserst günstigen Zinskonditionen sowie der Verzicht auf marktübliche Beleihungsgrundsätze regten die Investitionsneigung zum Wohnungsbau stark an. Da etwa 10 - 40 v.H. der Baukosten aus erststelligen Hypotheken bezw. sonstigem Fremdkapital oder Eigenkapital aufzubringen waren, konnte nunmehr auch ein Teil des aus dem Berliner Sparaufkommen gebildeten Kapitals in den Wohnungsbau gelenkt werden und die wirksame Nachfrage in Berlin (West) verstärken. In den folgenden Jahren, in denen der Wohnungsbau durch die sozialen Wohnungsbauprogramme stärker gefördert wurde - 1952 wurden rd. 12.000 Wohnungen, 1953 rd. 15.000 Wohnungen, 1954 rd. 18.000 Wohnungen und in den folgenden Jahren je rd. 20.000 Wohnungen gebaut -, floss auch

1) GVBl. 1951 S. 1165

in erheblichem Umfange langfristiges Leihkapital aus der Bundesrepublik Deutschland nach Berlin (West).

Die für die Teilfinanzierung gewerblicher Bauten herausgelegten Kredite, bei denen der Zinssatz im Vergleich zum Marktzins für langfristiges Leihkapital ebenfalls sehr niedrig war, sollten die Geschäftswelt anregen, Geschäftshäuser, Verwaltungsgebäude und dergl. in Berlin (West) zu errichten. Das NP ergänzte hierdurch die verschiedenen wirtschaftspolitischen Massnahmen, wie das langfristige Investitionsprogramm, die Einkommen- und Körperschaftssteuerpräferenzen, die Auftragsfinanzierungshilfen usw., zur allgemeinen Wirtschaftsbelebung und zum Aufbau der Berliner Wirtschaft. Die Bestrebungen der Berliner Wirtschaftspolitik, Unternehmungen der Bundesrepublik Deutschland zu veranlassen, ihren Geschäftssitz nach Berlin (West) zu verlegen bezw. Zweigstellen zu errichten, wurden durch dieses Programm wirksam unterstützt. Mit der Herstellung gewerblicher Räume für das Dienstleistungsgewerbe wurden gleichzeitig Dauerarbeitsplätze für einen Teil der arbeitslosen Angestellten geschaffen.

Die Abzweigung bestimmter Kreditkontingente für die Wiederherstellung bezw. Neuerstellung von Kirchen, kulturellen und sozialen Bauten hatte mit Ausnahme der primären Beschäftigungswirkung nur geringe wirtschaftliche Bedeutung. Sie muss unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, dass zum Aufbau einer Stadt auch die Wiederherstellung bezw. der Neubau von Kirchen, Kulturhäusern und sozialen Einrichtungen notwendig sind.

Ebenso wie für den Wohnungsbau wurden bei dem Kreditprogramm Teilfinanzierung gewerblicher Bauten Zins- und Tilgungskonditionen elastisch gehandhabt. Je nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Investors bezw. der Ertragslage des Objektes wurden Zinssatz und

Tilgungsquote festgelegt. In der Regel betrug der Zinssatz 3 v.H. und der Tilgungssatz 3 - 5 v.H. Herabsetzung der Zinsleistungen sowie befristete Aussetzung bezw. Herabsetzung der Tilgung waren auch nach der Darlehnsbewilligung möglich, sofern durch Baukostenerhöhungen bezw. Ertragsverschlechterung die Wirtschaftlichkeitsrechnung einen Fehlbetrag aufwies. Die für die Teilfinanzierung bereitgestellten Mittel mobilisierten ca. das 2 - 2,5 fache an Kapitalmarktmitteln bezw. Eigenkapital, da von den Gesamtbaukosten nur bis zu 3o v.H. aus öffentlichen Mitteln gewährt wurden.
Die um diesen Betrag verstärkte wirksame Nachfrage zeigt die besondere Bedeutung dieser Kreditaktion. Es muss hierbei erwähnt werden, dass gerade durch dieses Programm in erheblichem Umfang Kapitalströme aus der Bundesrepublik Deutschland nach Berlin (West) gelenkt wurden.[1)]

1) Nach einer internen Statistik des Senators für Wirtschaft und Kredit entfallen von dem Gesamtbetrag der Beleihungen Westberliner Grundstücke (deckungspflichtige Hypotheken) in den Jahren 1945 bis 1956 rd. 26 v.H. auf auswärtige, d.h. nicht Westberliner Realkreditinstitute. Bei den Beleihungen für Geschäftshausbauten usw. liegt der Anteil wahrscheinlich höher, weil ein grosser Teil der Investoren seinen Geschäftssitz in der Bundesrepublik Deutschland hat und anzunehmen ist, dass die bestehenden Bankverbindungen mit den westdeutschen Instituten auch für Engagements in Berlin (West) genutzt wurden.

4. Gewährung von Subventionen an Private.

Die Arbeitslosigkeit wurde auch mit Hilfe von speziellen Subventionen und Beihilfen bekämpft. Im wesentlichen sollten zwei Gruppen von Arbeitslosen hierdurch Hilfe erfahren, und zwar die jugendlichen Arbeitslosen sowie die älteren Arbeitslosen der kaufmännischen und Büroberufe. Die fast hoffnungslose Lage der Jugendlichen unter den Schulentlassenen seit 1950 veranlasste die Verantwortlichen des NPs, jedem Lehrlingsausbildung betreibenden Unternehmen für die zusätzliche Ausbildung von Lehrlingen Zuschüsse zur Abdeckung der entstehenden Kosten zur Verfügung zu stellen.

Durch die Bereitschaft der öffentlichen Hand, während der Gesamtdauer der Ausbildung einen vorher festgesetzten Betrag pro Monat bereitzustellen, sollte dem Lehrlingsbetrieb die Gewähr geboten werden, die begonnene Ausbildung bis zum Abschluss der Prüfung zu Ende zu führen. Diese Methode zielte darauf ab, den zur weiteren Steigerung der industriellen und handwerklichen Produktion erforderlichen Bedarf an Facharbeitskräften sicherzustellen und den durch die Abwanderung von Facharbeitern in den ersten Jahren eingetretenen Mangel zu beheben.

Die Unternehmungen der Berliner Wirtschaft, die diese Aufgabe ebenfalls als vordringlich ansahen, konnten das Problem der Jugendarbeitslosigkeit aus eigener Kraft in den ersten Jahren nicht lösen, da durch den Mangel an Umlaufskapital die Liquidität im Durchschnitt äusserst angespannt war. Der stark begrenzte finanzielle Rahmen dieses Programms konnte jedoch nur zu einer Teillösung führen. Der Gesetzgeber in Berlin sah sich daher auf Anraten der für den Nachwuchs Verantwortlichen in Wirtschaft und Verwaltung veranlasst, das Gesetz zur Förderung der Berufsausbildung[1)] zu verabschieden, das im wesentlichen dem im NP zur Anwendung gelangten System angeglichen war.

1). GVBl. 1953 S. 321

Die Gewährung von Beihilfen aus dem NP erstreckte sich seit dieser Zeit auf eine andere Gruppe von Jugendlichen, die von der Arbeitslosigkeit besonders stark betroffen war und der durch dieses Gesetz keine Hilfe zuteil werden konnte. Dieser Kreis von Jugendlichen umfasste die Nichtlehrfähigen bezw. -lehrwilligen, die mangels physischer oder geistiger Voraussetzungen keinen Lehrberuf ergreifen konnten bezw. dem Lehrlingsalter entwachsen und nicht bereit waren, für das übliche Entgelt eines Lehrlings zu arbeiten. Entsprechend dem Bedarf der Wirtschaft galt es, diese Menschen mit bestimmten Arbeitsvorgängen vertraut zu machen und sie für eine Teilfunktion innerhalb eines Unternehmens als Anlernlinge auszubilden. Zwar war die Wirtschaft willens, den grössten Teil ihres Bedarfs an angelernten Kräften in ihren Werkstätten heranzubilden, jedoch blieb ein bestimmter Personenkreis ausgeschlossen, der in der Kürze der in der Wirtschaft üblichen Anlernzeit nicht in der Lage war, sich die erforderlichen Fähigkeiten anzueignen. Diesem Kreis jugendlicher Arbeitsloser widmeten sich insbesondere private gemeinnützige Institutionen[1)], die mit Hilfe öffentlicher Förderungsbeträge in längeren Zeiträumen eine derartige Ausbildung zum Anlernling übernahmen. Die Bereitstellung von Mitteln aus dem NP in Form von Zuschüssen liess dieses Teilprogramm zu einem vollen Erfolg werden. Die hier ausgebildeten Jugendlichen wurden zum grössten Teil von den Unternehmungen der Berliner Wirtschaft aufgenommen. Durch dieses Programm konnten bis zum 31. Dezember 1957 etwa 1.5oo Kräfte in den Produktionsprozess als voll arbeitsfähige Kräfte eingereiht werden.[2)] Pro Anlernling wurden bis zu 12o,- DM monatlich für 3 - 6monatige Kurse bereitgestellt. Mit einem relativ niedrigen Betrag konnte auf diese Weise eine wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe gelöst werden.

1) Die Ausbildung erfolgte im wesentlichen bei:
   a) Vereinigung für Jugendhilfe Berlin E.V.
   b) Verein für technische Ausbildung Berlin E.V.

2) Zahlenangaben nach Senator für Wirtschaft und Kredit

Beihilfen wurden auch an Unternehmen gewährt, die bereit waren, zusätzlich arbeitslose ältere Angestellte zu beschäftigen.[1] Dieses Teilprogramm begann seit dem Haushaltsjahr 1955. Aus ihm erhielt jeder Arbeitgeber, der einen über 4o Jahre alten, mindestens ein Jahr lang arbeitslos registrierten Angestellten für die Dauer eines Jahres beschäftigte, ohne die Zahl der vor der Einstellung im Unternehmen Beschäftigten zu vermindern, einen Zuschuss von 6oo,- DM für die Gesamtdauer der einjährigen Beschäftigung. Es war der Versuch, die Kernarbeitslosigkeit der Angestellten nicht nur durch eine Ausweitung des Angestelltenprogramms der öffentlichen Hand zu bekämpfen, sondern auch die Unternehmungen der privaten Wirtschaft zur Lösung dieser Aufgabe mit heranzuziehen. Die Voraussetzungen für das Gelingen dieses Programms waren äusserst ungünstig, da das Durchschnittsalter der in der Berliner Wirtschaft beschäftigten Angestellten bereits wesentlich höher lag als im Durchschnitt des Bundesgebietes. Jeder Unternehmer war daher bei Neueinstellungen besonders bemüht, jüngere Arbeitskräfte im Interesse seiner langfristigen Personalpolitik einzustellen. Da darüber hinaus die Beihilfe (monatlich 5o,- DM) nur in wenigen Fällen den durch die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte entstehenden Mehraufwand an Gehältern gegenüber den bei der Einstellung jüngerer Arbeitskräfte anfallenden Tarifgehältern ausglich, war wegen des fehlenden Kostenvorteils nur ein geringer Anreiz gegeben, so dass diesem Programm bisher nur ein ganz geringer Erfolg beschieden war. Bis zum 31. Dezember 1957 wurden mit Hilfe dieses Programms 328 Dauerarbeitsplätze für Angestellte geschaffen.[2]

1) Richtlinien und Einstellungsbedingungen vom 9.1.1956.
Veröffentlicht im Amtsblatt von Berlin III 1956, S. 44.
Vgl. Anlage 3: Abdruck der Richtlinien.

2) Zahlenangaben nach Senator für Wirtschaft und Kredit

VI. Haushalt und Verwaltungsorganisation.

Im Abschnitt B I (S. 32 und 33) wiesen wir darauf hin, dass die amerikanischen Dienststellen Mittel aus dem GARIOA-Counterpartfunds für das NP mit der Auflage bereitstellten, die Bewirtschaftung des NPs in einem besonderen, vom Haushalt Berlins getrennten, Etat vorzunehmen, die für das Programm zugewiesenen Geldmittel einem Sonderkonto zuzuführen und diese Mittel nicht für Zwecke des städtischen Haushalts zu verwenden.

Der damalige Magistrat trug diesen Forderungen durch die Einrichtung eines Sondernachweises "GARIOA", der sämtliche Einnahmen und Ausgaben des NPs enthielt, durch die Einrichtung eines besonderen bei der Landeszentralbank Berlin geführten Kontos, auf dem sämtliche Zahlungsvorgänge abgewickelt wurden, und durch die Bestellung eines Hauptwirtschafters für das Notstandsprogramm, dem die volle Verantwortung für die Durchführung des NPs oblag, Rechnung. Durch diese Regelung traten Abweichungen von den geltenden Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung[1] und der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung[2])ein, und es wurden Artikel der Verfassung von Berlin[3] verletzt.

Wir wenden uns nunmehr den Abweichungen im einzelnen zu und begnügen uns - ohne Betrachtung der juristischen Gesichtspunkte - ausschliesslich mit einer Untersuchung über die wirtschaftlichen, insbesondere die beschäftigungspolitischen Auswirkungen dieser Massnahmen.

1) Reichshaushaltsordnung (RHO) vom 31. Dez. 1922, RGBl. 1923 II, S. 17
2) Gemeindehaushaltsverordnung (Gem.HVO) vom 4.Sept.1937, RGBl.1937 I,S.921
3) Verfassung von Berlin (V.v.B.)

1. Sondernachweis "GARIOA".

Der Sondernachweis GARIOA, der sämtliche Einnahmen und Ausgaben des NPs umfasste, wurde in den ersten drei Jahren als Anhang zum Haushalt Berlins, später als Anlage zum Haushalt geführt. Die in ihm enthaltenen Einnahmen unterlagen der Feststellung des Magistrats bezw. Senats (RHO § 21) in voller Höhe, der Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung bezw. des Abgeordnetenhauses von Berlin jedoch nur in Höhe der aus dem OH und dem AOH fliessenden Zuwendungen[1]. Der förmlichen Beschlussfassung unterlagen nicht die Zuschüsse aus dem ERP-Sondervermögen, der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (WAF-Zuschüsse) sowie die sonstigen Einnahmen. Dementsprechend waren diese Einnahmen nicht im Haushaltsgesetz (Art. 74 V.v.B.) enthalten.

Die Ausgaben des SN-GARIOA wurden ebenfalls vom Senat festgestellt (RHO, § 21). Die Stadtverordnetenversammlung bezw. das Abgeordnetenhaus von Berlin sahen jedoch von der Beschlussfassung über die Ausgaben ab, sie begnügten sich mit einer vom Senat zugeleiteten Vorlage zur Kenntnisnahme. Wenn auch der Hauptausschuss über den SN-GARIOA ausführlich beriet und die für das zukünftige Haushaltsjahr beabsichtigten Massnahmen des Senats bezw. des Hauptwirtschafters zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sorgfältig prüfte, so wurde damit den Bestimmungen der RHO § 21 und der V.v.B., Art. 73 und 74 formell nicht Genüge geleistet.

Bei der Feststellung der Einnahmen und Ausgaben durch den Magistrat bezw. den Senat lagen für die einzelnen Verwendungszwecke (Teilprogramme) und für die einzelnen Positionen der Einnahmen bestimmte Ansätze vor, die jedoch für den Hauptwirtschafter für das NP nicht

1) Vgl. B II S. 46

verbindlich waren, da sämtliche Ausgaben mit Zustimmung des Senators für Finanzen als gegenseitig deckungsfähig bezeichnet waren[1]. Eine weitere wichtige Regelung betraf die Übertragbarkeit sämtlicher Mittel[2]. Übertragbarkeit und gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ausgabemitteln sind jedoch grundsätzlich dem Haushaltsrecht fremd. Der Hinweis gegenseitiger Deckungsfähigkeit bei den Ausgabepositionen soll sicherstellen, dass, unter Beachtung sparsamster Wirtschaftsführung, Mehrausgaben einer Position durch Einsparung bei einer anderen Position gedeckt werden können. Beispiele gegenseitiger Deckungsfähigkeit sind Ausgaben für Unterstützungszahlungen und Ausgaben für produktive Erwerbslosenfürsorge, Ausgaben für Beamtengehälter und Ausgaben für Angestelltengehälter. Durch die Übertragbarkeit einer Ausgabe soll gewährleistet werden, dass der dem Ausgabeansatz zugrunde liegende bestimmte Zweck auch dann erreicht wird, wenn das Haushaltsjahr beendet und damit die Ausgabebewilligung grundsätzlich weggefallen ist (§ 3o RHO). Beispiele für Übertragbarkeit sind die Ansätze für Baumassnahmen sowie für alle einmaligen Ausgaben (§ 4 RHO). Die Kombination beider Ausnahmebestimmungen schränkt jedoch das Budgetrecht des Parlaments erheblich ein, da weder gewährleistet ist, dass der bestimmte Einzelzweck erreicht wird, noch eine sparsamste Verwendung der Ausgabemittel sichergestellt ist.

1) RHO, § 31: Verwendung gegenseitig deckungsfähiger Mittel.
Sind im Haushaltsplane mehrere Ausgabebewilligungen als gegenseitig deckungsfähig bezeichnet, so dürfen die bei einer Bewilligung ersparten Mittel, solange sie verfügbar sind, zur Begleichung von Mehrbedürfnissen bei einer anderen dieser Bewilligungen verwendet werden. Übertragbare Ausgabemittel dürfen nicht als mit anderen Ausgabemitteln deckungsfähig bezeichnet werden; in besonderen Fällen können Ausnahmen durch das Haushaltsgesetz zugelassen werden.

2) RHO, § 3o: Begrenzung der Verwendung von Ausgabemitteln.
Die bewilligten Beträge dürfen nur zu dem im Haushaltsplane bezeichneten Zwecke, soweit und solange dieser fortdauert, und nur innerhalb des Rechnungsjahrs verwendet werden. Bei den ausdrücklich als übertragbar bezeichneten Ausgabemitteln und bei den zu einmaligen und zu ausserordentlichen Ausgaben bewilligten Mitteln (übertragbare Ausgabebewilligungen) bleiben die nicht ausgegebenen Beträge für die unter die Zweckbestimmung fallenden Ausgaben über das Rechnungsjahr hinaus zur Verfügung.....

Den bei den einzelnen Teilprogrammen ausgewiesenen Beträgen lagen, soweit es sich um Bauten handelt, nur in den seltensten Fällen Bauausführungszeichnungen und exakte Kostenberechnungen zugrunde. Die Bestimmungen der RHO[1] und der Gem.HVO[2] wurden hierdurch verletzt. Eine weitere wesentliche Abweichung in der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel ergab sich aus der Funktion des Hauptwirtschafters, der für das NP die Stelle des für die öffentlichen Finanzen zuständigen Senatsmitgliedes einnahm. Die Ausgabepolitik des NPs unterlag seiner zentralen Weisungs- und Anordnungsbefugnis im Rahmen der ihm vom Magistrat bezw. Senat gegebenen Globalermächtigung.

Diese drei wichtigsten Regelungen trugen nicht nur den Forderungen der Geldgeber Rechnung, sondern gaben dem NP - im Gegensatz zum öffentlichen Haushalt - ein Höchstmass an Elastizität, das die Anpassung an die jeweilige Situation reibungslos ermöglichte. Die Hauptaufgabe des NPs, eine vorher bestimmte Anzahl von Arbeitskräften zu beschäftigen, konnte nur gelöst werden, wenn zwischen den einzelnen Ausgabeansätzen völlige Austauschbarkeit bestand. Nur so konnte dem Nichteintreffen von Zukunftserwartungen in Bezug auf die Beschäftigung schnell und wirksam begegnet werden. Beispielsweise sei hier erwähnt die Übertragung von nicht bis zum Ende eines Jahres verbrauchten Mitteln des Teilprogramms Abräumung auf das Teilprogramm Angestelltenbeschäftigung, da das für die Deckung des Baustoffbedarfs erforderliche Abräumvolumen im Plan zu hoch veranschlagt war. Durch Witterungseinfluss ergab es sich, dass das für die Sparte "Grünflächen" angesetzte Volumen nicht ausgeschöpft werden konnte. Eine Umprogrammierung dieser Mittel zugunsten eines sog. Programms "Grossreinemachen in städtischen Gebäuden" usw. verhinderte ein stärkeres Absinken der Beschäftigten im NP. Auch in den Teilprogrammen Tiefbau und städtische Betriebe und Anstalten traten, bedingt durch längere Lieferfristen für Material,

1) RHO, § 45
2) Gem.HVO.: § 22, 43

Schwierigkeiten beim Erwerb von Grundstücken, Situationen ein, die ein schnelles Handeln des Hauptwirtschafters erforderlich machten. Kürzungen dieser Programme zugunsten anderer sicherten die Erfüllung des beschäftigungspolitischen Zieles.

Es kann nicht verkannt werden, dass auch ohne die gegenseitige Deckungsfähigkeit eine Änderung der Ausgabepolitik mit Hilfe der Nachbewilligung durch Magistrat bezw. Senat und Stadtverordnetenversammlung bezw. Abgeordnetenhaus möglich wäre. Doch können wir annehmen, dass aufgrund vorliegender Erfahrungen bei ähnlichen Situationen eine schnelle und daher wirksame Hilfe nicht eingetreten wäre, da das Verfahren der Änderung von Haushaltsgesetzen überaus kompliziert ist.

Ebenso ist die Übertragbarkeit der Ausgaben für die Kontinuität des Programms von Bedeutung. Da die formelle Bewilligung für die Mittel des jeweiligen Haushaltsjahres erst einige Monate nach Beginn des Haushaltsjahres vorgenommen wurde, hätten zum Teil ebenfalls unerwünschte Folgen auf die Beschäftigung eintreten können. Es konnte hierdurch auch erreicht werden, dass die für die Bauwirtschaft günstigen Monate ausgenutzt werden konnten und die saisonalen Schwankungen der Beschäftigung nicht durch die Bestimmungen des Haushaltsrechts verstärkt wurden. In diesem Zusammenhang kommt auch dem Abweichen von den Bestimmungen der Gem.HVO Bedeutung zu. Bei der Vielzahl der Projekte war es völlig unmöglich, bis zum Beginn eines Haushaltsjahres sämtliche Bauausführungszeichnungen und Kostenberechnungen aufzustellen. Sie konnten erst im Laufe des Haushaltsjahres angefertigt werden, lagen jedoch in den meisten Fällen bei Beginn des Bauobjekts vor.

Von besonderer Wichtigkeit ist jedoch die Funktion des Hauptwirtschafters für das Notstandsprogramm. Ihm wurden für das Gesamtprogramm Entscheidungs- und Anordnungsbefugnis zugestanden. Mit dieser Regelung lag die Ausgabepolitik des Gesamtprogramms an einer zentralen Stelle, die ausschliesslich ihre Entscheidung nach wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten traf. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass die Interessen des Gesamtwohls am besten gewahrt wurden und die Ausgabepolitik nicht den Interessen der Fachressorts untergeordnet wurde. Als Fachressort muss auch die Finanzverwaltung angesehen werden, deren sprichwörtliche Sparsamkeit nicht immer den Interessen der Gesamtwirtschaft voll Rechnung trägt. Wirtschafts-, Kredit- und Beschäftigungspolitik waren insoweit in einer Funktion vereinigt, als der Hauptwirtschafter für das NP der Senator für Wirtschaft und Kredit war.

Die Sonderstellung des Hauptwirtschafters für das NP hatte auch Bedeutung für die wirtschaftlichen und sozialen Belange der im NP Beschäftigten, insbesondere für die Lohnpolitik.

Das Arbeitsbeschaffungsprogramm musste sich hinsichtlich der Entlohnung der Beschäftigten insoweit neutral verhalten, als durch das NP weder eine von ihm ausgehende positive noch negative Beeinflussung des Gesamtlohnniveaus eintreten durfte.

Neben der Anpassungsfähigkeit des NPs an die jeweilige wirtschaftliche Situation - besonders die des Arbeitsmarktes - durch die Bestimmungen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit ergaben sich für die Rechnungslegung, Kassen- und Buchführung Abweichungen von den Bestimmungen des Haushaltsrechts, die jedoch

überwiegend aus organisatorischen Gründen bedingt waren. Zum Teil waren diese Änderungen aber auch notwendig, um den Verwaltungsapparat des NPs den wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Erfordernissen optimal anzupassen.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass mit der Einrichtung eines Sondernachweises für die Bewirtschaftung des NPs und dessen Abtrennung vom öffentlichen Haushalt die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle zentrale Beschäftigungspolitik geschaffen wurde. Die Trennung vom öffentlichen Haushalt stellte sicher, dass die gesamte Manövriermasse der Investitionen, insbesondere der öffentlichen Investitionen, und des öffentlichen Konsums um den Betrag der für das NP zur Verfügung gestellten Mittel vergrössert wurde[1].

Sehen wir von dem Mangel der formellen Beschlussfassung über die Einnahmen und Ausgaben des NPs durch die Stadtverordnetenversammlung bezw. das Abgeordnetenhaus ab, dann können wir feststellen, dass durch die im NP geübte Praxis der Globalbewilligung den Forderungen, die von einer Kommission der United Nations in "Nationale und internationale Massnahmen zur Vollbeschäftigung"[2] erhoben sind, Rechnung getragen wurde. So heisst es u.a.:

> " E. Der Behördenmechanismus
>
> 178. Die Handhabung einer Vollbeschäftigungspolitik ..... erfordert keine Veränderung in dem politischen System und den Institutionen eines jeden Landes; jede Regierung sollte aber ihre Organisation und Verfahren überprüfen, um diese - wo notwendig - so anzupassen, dass sie die Vorbereitung und Durchführung der empfohlenen Massnahmen erleichtern. Solche Modifikationen sind in den verschiedenen Ländern in verschiedenem Grade erforderlich, und zwar auf dem Gebiete des legislativen Verfahrens, der Verwaltungsorganisation und der Statistik.

1) Ch.La Roche: a.a.O., S. 3o6

2) Nationale und internationale Massnahmen zur Vollbeschäftigung. Deutsche Übersetzung bearbeitet vom Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften, Köln/Rhein. Köln 195o

I. Legislative Verfahren

179. Wir sehen ein, dass die Annahme eines umfassenden Vollbeschäftigungsprogramms es in einigen Ländern notwendig macht, dass die Gesetzgebung einen Standard aufstellen kann, nach dem die exekutiven Organe von solchen Verfügungsgewalten Gebrauch machen können, wie sie in bestimmten Punkten des Programms enthalten sind. Wir betonen die Bedeutung einer baldigen Einführung der notwendigen Gesetzgebung. Es ist ebenso dringend, dass die finanziellen Beziehungen zwischen den Zentral- und Lokalbehörden überprüft werden und jede erforderliche Gesetzgebung geschaffen wird, um die geeignete Koordinierung der Ausgabenprogramme zu ermöglichen und die notwendigen Finanzmittel bereitzustellen. "

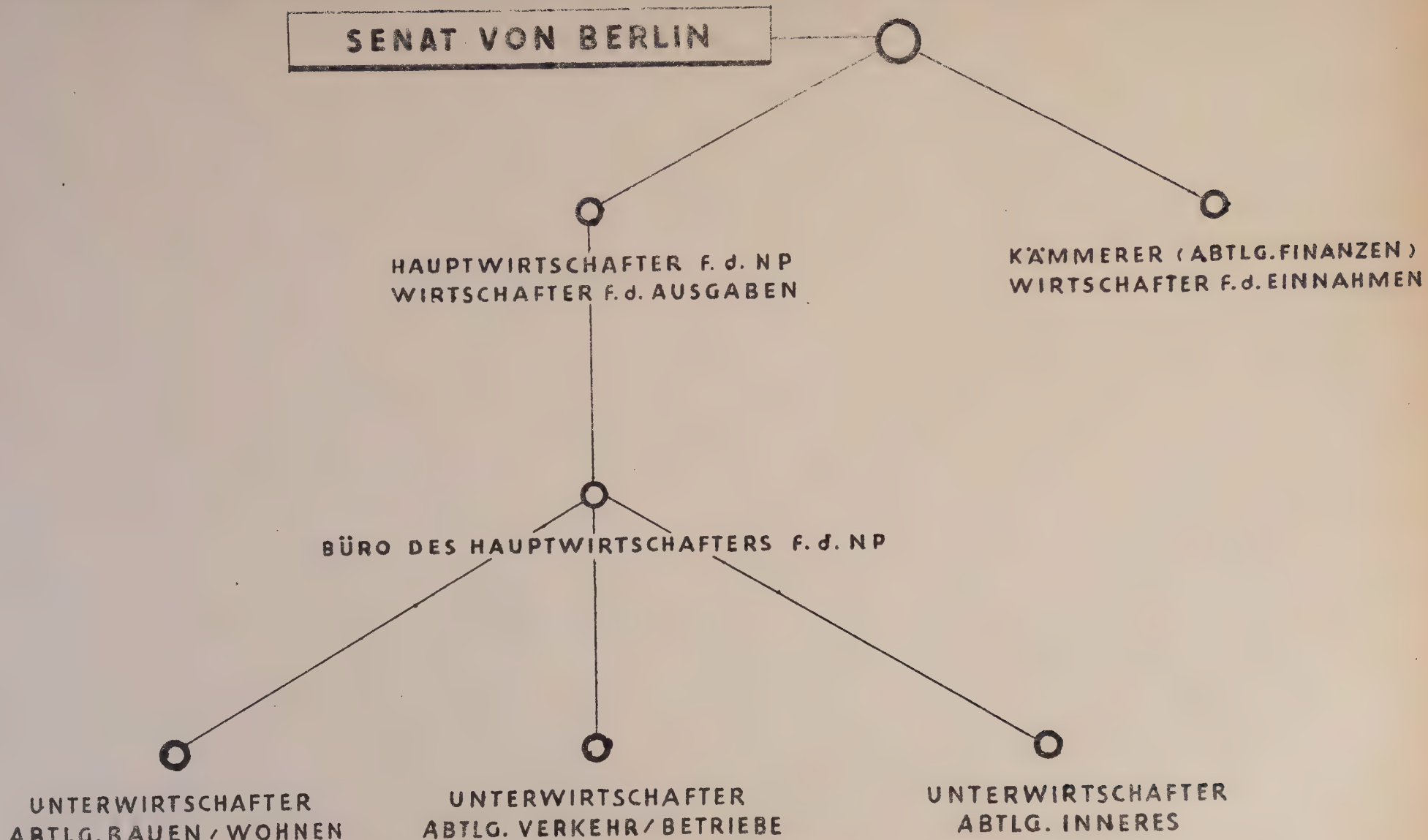
Wenn auch das Berliner Notstandsprogramm regional begrenzt war, so glauben wir, dass die Haushaltswirtschaft im NP beispielhaft für ähnliche Massnahmen, die sich über ein grösseres Gebiet erstrecken, ist. Durch die zentrale Steuerung der Ausgaben erfüllt es u.a. auch die Bedingungen, die Paulsen für die Vergabe öffentlicher Aufträge aufstellt:[1)]

"Der Grossteil der öffentlichen Aufträge wird nicht durch die Zentrale vergeben, sondern liegt bei dezentralisierten und lokalen Institutionen. Es ist Frage der Verfassung und Verwaltung, ob und wie es möglich ist, alle Aufträge zu einer konjunkturpolitischen Manövriermasse zusammenzufassen."

1) A. Paulsen: 3. Auflage, S. 335

2. Verwaltung

Durch die Einrichtung eines "Sondernachweises GARIOA" und durch die Schaffung der Zentralfunktion eines Hauptwirtschafters waren nicht nur Änderungen auf dem Gebiete des legislativen Verfahrens vorgenommen, sondern auch die Voraussetzungen gegeben, die Verwaltungsorganisation zu modifizieren. Im ersten Jahr des NPs konnte jedoch eine besondere Organisation, die die sinnvolle Beschäftigung von 5o.ooo Menschen leiten und überwachen sollte, nicht aufgebaut werden, da einmal die Frist zwischen der Genehmigung des Programms und dem Beginn der Notstandsaktion nur etwa 3 Wochen betrug, zum anderen von den Geldgebern die Auffassung vertreten wurde, dass es sich bei diesem Programm nur um eine auf 6 Monate befristete Aktion handele, die als Initialzündung wirken solle und nach kurzer Zeit abgestoppt werden könne. Im ersten Jahr wurde daher nur als besondere Verwaltungsdienststelle das Büro des Hauptwirtschafters für das Notstandsprogramm eingerichtet, das als Zentralstelle Entscheidungen grundsätzlicher Natur zu treffen hatte sowie eine generelle Kontrolle der Verwendung der Mittel vornahm, sich aber bei der Ausführung des Gesamtprogramms des bestehenden Verwaltungsapparates bediente. Die Ausführung der verschiedenen Teilprogramme wurde, nach sachlichen Gesichtspunkten zusammengefasst, den Magistratsabteilungen (Senatsverwaltungen) für Bau- und Wohnungswesen, für Verkehr und Betriebe und für Inneres übertragen, die vom Hauptwirtschafter für das NP als Unterwirtschafter eingesetzt wurden. Sie erhielten für die Durchführung der ihnen zur Bewirtschaftung zugewiesenen Teilprogramme vom Hauptwirtschafter für das NP generelle Richtlinien, nach denen zu verfahren war, hatten aber als eingesetzte Unterwirtschafter volle Verantwortung und Entscheidungsbefugnis über die bereitgestellten Mittel.


SENAT VON BERLIN
HAUPTWIRTSCHAFTER F. d. NP
WIRTSCHAFTER F. d. AUSGABEN
KÄMMERER (ABTLG. FINANZEN)
WIRTSCHAFTER F. d. EINNAHMEN
BÜRO DES HAUPTWIRTSCHAFTERS F. d. NP
UNTERWIRTSCHAFTER
ABTLG. BAUEN / WOHNEN
UNTERWIRTSCHAFTER
ABTLG. VERKEHR / BETRIEBE
UNTERWIRTSCHAFTER
ABTLG. INNERES

Nach Beendigung des ersten Jahres begann die Entwicklung einer selbständigen Verwaltungsorganisation für das NP, da die Fortsetzung des NPs über einen längeren Zeitraum als notwendig erkannt und aus dem Ablauf des ersten Jahres Erfahrungen für eine zweckmässigere Organisation gemacht wurden, die eine Koordinierung der Teilprogramme im Sinne einer optimalen Wirkung auf die Gesamtwirtschaft notwendig erscheinen liessen sowie die sich aus jeder Improvisation ergebenden Mängel abstellen sollten. Wir würden von dem uns gestellten Thema abschweifen, wollten wir eine Untersuchung der Gesamtorganisation des NPs anstellen. Sie kann umsomehr entfallen, als bereits dieser Gegenstand besonders behandelt worden ist[1)]. Wir können uns daher auf die Gesichtspunkte beschränken, die für die Beschäftigungspolitik relevant sind. Die Gesamtorganisation des NPs hat von Jahr zu Jahr Änderungen erfahren, die eine rationellere Arbeitsweise des Gesamtprogramms erzielen und die den Wandlungen, die sich aus der Entwicklung des Gesamtprogramms und der Teilprogramme ergaben, Rechnung tragen sollten.

In der Organisation des NPs wurde seit 1951 zunächst das Büro des Hauptwirtschafters für das NP erweitert und die Aufgaben spezialisiert. Ihm oblag die Gesamtplanung des Programms nach wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten, die Aufteilung der Gesamtmittel auf die einzelnen Teilprogramme, die ständige Beobachtung des Arbeitsmarktes, der Erfahrungs- und Meinungsaustausch mit den Verantwortlichen der übrigen Hilfsaktionen zum Ausbau und Aufbau der Wirtschaft, die Zusammenarbeit mit den geldgebenden Stellen, wie dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, dem Senator für Finanzen, der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und der amerikanischen Mission für Auslandshilfe. Zu den Aufgaben des Büros

1) K.O. Steinbring: Organisation und Durchführung des Berliner Notstandsprogramms 1950 - 1956.
Dissertation Freie Universität Berlin 1956.

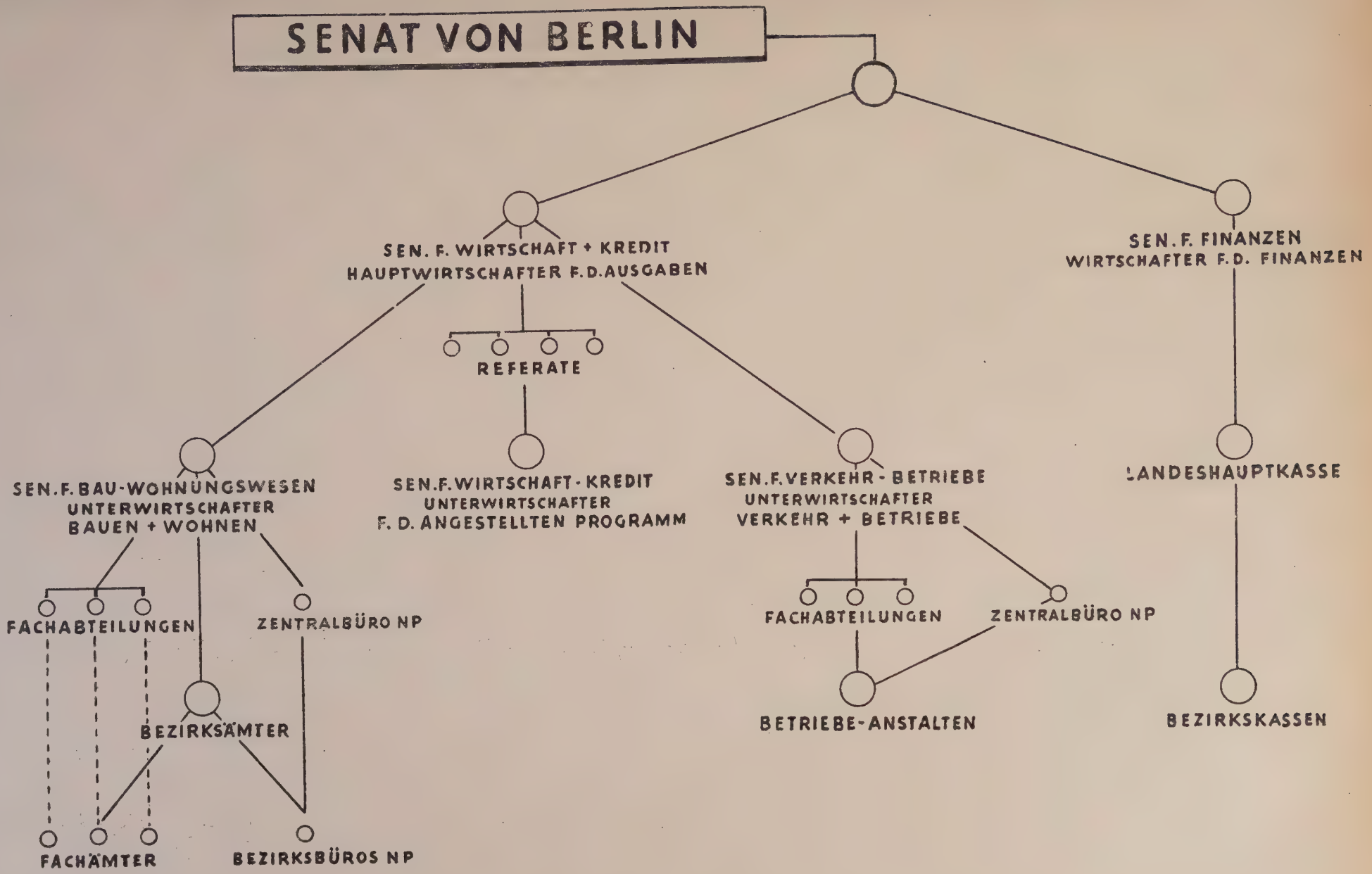
gehörten weiterhin die ständigen Kontakte mit den Fachverbänden der Bauwirtschaft, der Gartenbetriebe, des Fuhrgewerbes, den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Die Zusammenarbeit mit den vielen Fachverwaltungen des Landes Berlin, mit den städtischen Eigenbetrieben und Anstalten war notwendig, um die verschiedenartigen Probleme, die sich aus der Durchführung des Gesamtprogramms ergaben, in bestmöglicher Weise zu lösen. Vom Büro des Hauptwirtschafters für das NP wurden aber nicht nur sämtliche Richtlinien für die Verwendung der Mittel, die Beschäftigung von Arbeitskräften, die Vergabe der Aufträge, die Regelung der Arbeitszeit, die Entlohnung, die Festsetzung der Unternehmerzuschläge usw. getroffen, sondern auch Bestimmungen für eine schnelle Auszahlung der anfallenden Rechnungen erlassen. Die dem Hauptwirtschafter für das NP übertragene vollständige Entscheidungs- und Anordnungsbefugnis über die Verwendung der Mittel brachte es mit sich, dass ihm auch besondere Kontroll- und Prüfrechte bei den Aufträge vergebenden Dienststellen und den auftragerhaltenden Unternehmen eingeräumt wurden. Der beim Hauptwirtschafter für das NP eingerichtete Prüfdienst prüfte mit Unterstützung des Rechnungshofes, dem nach Gesetz die Kontrolle der öffentlichen Mittel zusteht, bei Dienststellen und Firmen, um die ordnungsgemässe Verwendung der Mittel sicherzustellen.

Bei den Unterwirtschaftern wurden besondere Zentralbüros NP eingerichtet, die als Organe des Hauptwirtschafters und des Unterwirtschafters die besonderen Belange des NPs vertraten. Sie hatten insbesondere dem Hauptwirtschafter für die Gesamtplanung erforderliche Unterlagen ihrer Fachverwaltung einzureichen und eine Koordinierung mit den im Haushaltsplan vorgesehenen Massnahmen vorzunehmen. Die Bewirtschaftung der Mittel wurde in ihre Hände gelegt, und

örtliche Kontrollen der Baustellen bezw. Arbeitsstellen sollten sicherstellen, dass nach den Weisungen des Hauptwirtschafters für das NP verfahren wurde. Ihre direkte Unterstellung unter den Hauptwirtschafter für das NP kürzte den Instanzenweg gegenüber der ordentlichen Verwaltung erheblich ab und ermöglichte dadurch ein schnelles Handeln der weisunggebenden Zentralinstanz.

Die Zentralbüros NP wurden durch bei den Bezirksverwaltungen eingerichtete Bezirksbüros NP bezw. durch besondere, bei den verschiedenen Mittelverbrauchern eingerichtete Büros in der Erledigung ihrer Aufgaben unterstützt. Auch diese waren Organe des Hauptwirtschafters für das NP, der mit Hilfe dieser Organisation eine Koordinierung der gesamten im NP vergebenen Aufträge erreichte. Die Bezirksübros hatten den in ihrem Bezirk durchgeführten Vorhaben ihre volle Aufmerksamkeit zu schenken und Schwierigkeiten bei der Abwicklung sofort dem Hauptwirtschafter für das NP bekanntzugeben, damit keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung eintraten. Frei von jedem Bezirksegoismus konnten sie die Detailunterlagen für die Gesamtplanung erstellen und nur solche Projekte vorschlagen, deren Ausführung mit grösster Wahrscheinlichkeit möglich sei.

Für die gesamte Wirtschaftsführung wurde somit eine besondere Organisationsstruktur geschaffen, die, stark zentralisiert, dem Hauptwirtschafter für das NP unterstand. In technischer Hinsicht bediente sich das NP des bestehenden Verwaltungsapparates, der lediglich durch die erweiterten Aufgaben aus dem NP durch besondere, vom NP bezahlte Kräfte ergänzt wurde.


SENAT VON BERLIN
SEN. F. WIRTSCHAFT + KREDIT
HAUPTWIRTSCHAFTER F.D.AUSGABEN
SEN. F. FINANZEN
WIRTSCHAFTER F.D. FINANZEN
REFERATE
SEN.F.BAU-WOHNUNGSWESEN
UNTERWIRTSCHAFTER
BAUEN + WOHNEN
SEN.F.WIRTSCHAFT-KREDIT
UNTERWIRTSCHAFTER
F. D. ANGESTELLTEN PROGRAMM
SEN.F.VERKEHR-BETRIEBE
UNTERWIRTSCHAFTER
VERKEHR + BETRIEBE
LANDESHAUPTKASSE
FACHABTEILUNGEN
ZENTRALBÜRO NP
FACHABTEILUNGEN
ZENTRALBÜRO NP
BEZIRKSÄMTER
BETRIEBE-ANSTALTEN
BEZIRKSKASSEN
FACHÄMTER
BEZIRKSBÜROS NP

Diese Organisation war gleichsam eine der wichtigsten Voraussetzungen für das reibungslose Funktionieren des NPs. Unter voller Einschaltung des bestehenden Verwaltungsapparates wurde durch den Aufbau der besonderen Organisation mit einem relativ geringen Aufwand ein Höchstmass an Leistungen erzielt, um die beschäftigungspolitische Aufgabe zu lösen[1].

1) Vgl. Nationale und internationale Massnahmen zur Vollbeschäftigung. Deutsche Übersetzung bearbeitet vom Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften, Köln/Rhein, 1950 - II. Verwaltungsorganisation, § 180.

C. Zusammenfassendes Ergebnis, Kritik und Ausblick.

Wenn wir uns im letzten Kapitel der Beantwortung der Frage zuwenden, ob das Berliner Notstandsprogramm eine geeignete Massnahme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Berlin (West) seit 1950 ist, so müssen wir noch einmal auf den Ausgangspunkt unserer Betrachtung - die wirtschaftliche Situation Berlins (West) im Jahre 1949 - hinweisen. Wir hatten festgestellt, dass in Berlin durch umfangreiche Schäden, Zerstörungen und Demontagen das Wirtschaftspotential stark reduziert worden war. Hiervon war nicht nur der Sektor der privaten Wirtschaft, sondern auch der der öffentlichen Wirtschaft betroffen. Das Instandsetzen des gesamten Produktionsapparates war also die unbedingte Voraussetzung für die Ingangsetzung der Produktion und für die Steigerung der Beschäftigung.

Da durch das Berliner Notstandsprogramm in grossem Umfang Mittel für diese Zwecke und später für die durch Ausdehnung der Produktion erforderlichen Investitionen der Versorgungsunternehmen bereitgestellt wurden, d.h. Investitionen, die zwingend notwendig waren, kann zunächst einmal im Grundsatz die ökonomische Zweckmässigkeit der Teilprogramme, die der Finanzierung der Investitionen dienten, anerkannt werden.

Einer besonders in der ersten Zeit gegenüber dem Berliner NP geübten Kritik, die dem NP zur Verfügung gestellten Mittel an Industrieunternehmungen zu leiten, muss entgegengehalten werden, dass durch die erstrebte Expansion der Produktion von Gütern und Leistungen Bedarfe an Strom, Gas, Wasser, Entwässerungs- und Verkehrsleistungen usw. entstanden, die gedeckt werden mussten.

Soweit Forderungen erhoben wurden, aus den Mitteln des NPs den Unternehmungen, besonders den Industrie-Unternehmungen, Subventionen zu gewähren, um kostengünstiger zu produzieren, muss darauf hingewiesen werden, dass durch verschiedene Präferenzen, insbesondere durch das Berlin-Hilfe-Gesetz, Massnahmen zur Beseitigung des Standort-Nachteiles getroffen wurden. Im übrigen möchten wir annehmen, dass das grosse politische Risiko in Berlin (West) nicht allein durch Subventionen usw. ausgeschaltet werden kann, sondern dass in grossem Umfange die Wirtschaftspolitik psychologische Mittel einsetzen muss, um ein Vertrauensklima in Berlin zu erzeugen, das allein den westdeutschen und ausländischen Bestellern, Abnehmern und Lieferanten die notwendige Sicherheit als wichtigste Grundlage für die Aufnahme von Wirtschaftsbeziehungen gewährt.

Schliesslich muss erwähnt werden, dass die Kritiker übersahen, dass ein Teil der Gelder, die dem NP zuflossen, zweckbestimmt waren und nur für beschäftigungspolitische Massnahmen gegeben wurden, wie z.B. WAF-(WAH)Beträge, deren Verwendung ausschliesslich für Zwecke des Gemeinwohls zulässig ist. Diese Mittel dürfen also nicht privaten Wirtschaftsunternehmungen oder einzelnen Wirtschaftssubjekten gewährt werden.

Wesentlich schwieriger ist eine Beurteilung der ökonomischen Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Teilprogramme mit Investitionscharakter. Einer Aufteilung der Mittel auf die ausschliesslich privaten erwerbswirtschaftlichen Zwecken dienenden Sparten, wie Wohnungsbau und gewerblicher Bau, waren Grenzen gezogen, da

1. bei diesen Teilprogrammen nur in geringem Umfang berufsfremde Arbeitskräfte beschäftigt werden konnten und
2. Finanzierungsbeträge der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (WAF bezw. WAH) hierfür nicht gewährt wurden,

so dass das Gesamtvolumen und damit die Gesamtbeschäftigung im NP um diese Beträge vermindert worden wäre.

Bei den übrigen Bedarfsträgern, deren Leistungen nicht durch den Markt bewertet, sondern bei denen entweder staatlich fixierte Gebühren oder keine Entgelte für die Darbietung von Leistungen erhoben werden, erfolgte die Zuteilung der Mittel nach den von diesen angegebenen Prioritäten. Zum Teil waren mit der Bewilligung von Mitteln für einen Bedarfsträger gleichzeitig Zuteilungen von Mitteln für andere Bedarfsträger gekoppelt, wie z.B. bei Ausgaben für Strassenbauten und den dazu erforderlichen Investitionen der Leitungsverwaltungen usw. Durch diese Interdependenz der Ausgaben war in vielen Fällen die Verteilung der Mittel bestimmt.

Von allen im NP finanzierten Teilprogrammen ist lediglich die wirtschaftliche Bedeutung der für das Grünflächen- und das Angestelltenprogramm verwendeten Beträge zweifelhaft. Beide Teilprogramme müssen daher überwiegend nach sozialen Gesichtspunkten bewertet werden. In erster Linie handelte es sich hierbei um die Schaffung von Arbeitsplätzen für Menschen, die den unter den obwaltenden Umständen gestellten Leistungsanforderungen nicht gerecht werden konnten, wie z.B. ein grosser Teil der weiblichen und männlichen Arbeitskräfte aller Hilfsberufe, die infolge der eingetretenen Strukturänderung Berufsgruppen angehörten, für die eine Nachfrage zur Zeit nicht vorhanden war. Da der weitaus grösste Teil dieser Menschen nicht mehr auf andere Berufe umgeschult werden konnte, weil es ihnen an den physischen Voraussetzungen fehlte, wurde das Angestelltenprogramm geschaffen, um die Nachfrage auf diese Arbeitskräfte zu lenken.

Neben den sozialen Argumenten gelten u.E. in noch stärkerem Ausmaß die politischen Gründe für die Finanzierung dieser beiden Teilprogramme. Es erscheint uns daher angebracht, die hierfür geleisteten Ausgaben als politische Investition zu bezeichnen.

Bei einer zusammenfassenden Betrachtung hinsichtlich der Durchführung des Berliner NPs lässt sich feststellen, dass für die Auswahl der Arbeiten im wesentlichen die Zahl der direkt zu Beschäftigenden massgebend war. Die sich hieraus ergebende Festsetzung von Tagewerkhöchstsätzen, die von den Auftragnehmern nicht überschritten werden durften, führten oftmals zu einer Verteuerung der Objekte. Lag z.B. der vorgegebene Materialanteil am Tagewerksatz unter dem Stoffverbrauch, der bei gegebener Arbeitsleistung anfiel, dann wurden die Arbeiten in dem Maße ausgedehnt, in dem es erforderlich war, die Materialkosten zu decken. Bei verschiedenen Auftragnehmern durchgeführte Prüfungen haben ergeben, dass zum Teil fiktive Tagewerke in Rechnung gestellt wurden, um den Stoffverbrauch finanziell abzudecken. Dieser Methode der falschen Rechnungslegung, die oft von den auftragvergebenden Dienststellen geduldet bezw. angeregt wurde, hätte durch eine elastischere Gestaltung der Aufträge, insbesondere der Tagewerksätze, begegnet werden können. Insbesondere bei den Investitionen im Tiefbau und bei den baulichen Anlage-Investitionen der städtischen Betriebe fielen Arbeiten an, die nicht zu den Bedingungen des NPs durchführbar waren. Das trifft insbesondere für Spezialarbeiten, wie Pflaster-, Elektro- und Maurerarbeiten, zu, bei denen überwiegend Facharbeitskräfte eingesetzt werden mussten. Da in den ersten Jahren des NPs jedoch bei allen Aufträgen das Verhältnis von Fach- zu ungelernten Arbeitskräften günstigstenfalls sich wie 2o : 8o verhielt, mussten bei Arbeiten,

bei denen z.B. nur 5 Fach- und 5 ungelernte Arbeitskräfte erforderlich waren, trotzdem 2o ungelernte Kräfte beschäftigt werden, so dass hierdurch eine Verteuerung entstand. Die hier zu Recht bestehende Kritik führte dann später zu einer Änderung der Bedingungen, durch die derartige Kostenüberhöhungen ausgeschlossen wurden. Dass sich hierdurch auch verschiedene Unternehmungen Vorteile verschafften, indem sie die nicht benötigten Arbeitskräfte mit anderen Arbeiten beschäftigten und dadurch in den Genuss doppelter Erträge gelangten, sei nur am Rande vermerkt. Die bei nachträglichen Prüfungen festgestellten Überzahlungen an auftragnehmende Unternehmungen lagen bei durchschnittlich o,5 v.H. des Auftragswertes, während seit 1953, d.h. zu einer Zeit, in der Stundenlohnerstattungsaufträge nicht mehr vergeben wurden, sondern Leistungsaufträge nach Einheitspreisen dominierten, nur noch geringfügige Überzahlungen festgestellt worden sind. Wir können also erkennen, dass diese unerfreulichen Nebenerscheinungen im wesentlichen durch Fehler bei der Auswahl der Arbeiten entstanden, daher vermeidbar waren und nicht dem Notstandsprogramm immanent sind.

Der nur in geringem Umfang zugelassene Geräte- und Maschineneinsatz beeinflusste - abgesehen von den Auswirkungen auf die Kosten pro Projekt - auch den Wettbewerb. Viele Unternehmungen, die bei normalen öffentlichen Aufträgen keine Zuschläge erhalten hätten, da sie infolge eines ungenügenden oder veralteten Geräte- und Maschinenparks kostenungünstiger produzierten, wurden durch das NP am Leben erhalten, obwohl angenommen werden kann, dass sie in Anbetracht der Übersetzung des Baugewerbes dem Ausleseprozess zum Opfer gefallen wären. Besonders die Berliner Tiefbauunternehmungen, die in den ersten Jahren mangels sonstiger öffentlicher Aufträge überwiegend auf das NP angewiesen waren, konnten sich dem in dieser Sparte

vollziehenden Strukturwandel zur Anlagekapitalintensität nicht anpassen, da das NP lohnintensive Arbeiten bewusst förderte. Mit der Beendigung des Teilprogramms Tiefbau im Jahre 1956 trat daher für einen grossen Teil der zu dieser Branche gehörenden Unternehmungen eine schwierige Lage ein, da bei dem grössten Teil der aus Haushaltsmitteln vergebenen Aufträge nur Unternehmungen Zuschläge erhielten, die über einen modernen Maschinen- und Gerätepark verfügten. Hinzu kam, dass der grösste Teil des Tiefbauvolumens sich auf Grossbaustellen konzentrierte (U-Bahn-Bau, Schnellstrassenring usw.), bei denen kleinere und mittlere Betriebsgrössen nicht wettbewerbsfähig waren.

Die bei dem Teilprogramm Enttrümmerung beschäftigten Bauunternehmungen waren in einer günstigeren Situation, weil die Verminderung des Bauvolumens im NP und die gleichzeitige Verstärkung des Auftragsvolumens im Haushalt des Landes Berlin allmählich vollzogen wurde. Im übrigen unterschied sich die Ausführung der Arbeiten, die aus Haushaltsmitteln finanziert wurden, von den im NP vergebenen nur unwesentlich, da die Gewinnung von Baustoffen als primäre Aufgabe der Enttrümmerung nur in begrenztem Umfang bessere technologische Methoden zuliess.

Der Prozess der Umstellung des NPs auf normale, d.h. aus Mitteln des Haushalts des Landes Berlin finanzierte Arbeiten wurde begünstigt durch die seit 1954/55 in stärkerem Maße sich abzeichnende Konzeption, die im NP zu finanzierenden Arbeiten nicht nur nach der Anzahl der direkt Beschäftigten zu bewerten, sondern die Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung - also einschliesslich indirekter Beschäftigung sowie der sekundären und tertiären Wirkungen - bei der Auswahl zu berücksichtigen. Besonders bei den Arbeiten der städtischen Betriebe

und Anstalten lässt sich seit dieser Zeit feststellen, dass nur noch in geringem Umfang Leistungsunterschiede zwischen Notstandsarbeiten und unter normalen Bedingungen durchgeführten Arbeiten zu verzeichnen waren.

Da das NP in erster Linie den arbeitslosen Menschen Hilfe bringen sollte, halten wir es für erforderlich, auch die sozialen Bedingungen des NPs kritisch zu betrachten, d.h. ein Werturteil über die Lohnpolitik des NPs abzugeben.

Bei Beginn des NPs wurde für alle beschäftigten berufsfremden Arbeitskräfte ein Einheitslohnsatz festgesetzt, der pro Stunde 1,1o DM betrug. Dieser Einheitslohn währte bis zum April des Jahres 1952. Von dieser Zeit an wurden Tariflöhne zwischen den Tarifpartnern festgesetzt, denen die für jede Branche üblichen Lohnsätze unter Berücksichtigung der durch Berufsfremdheit bedingten Minderleistungen zugrunde lagen.

Die Festsetzung eines Einheitslohnsatzes, der erheblich unter dem branchenüblichen Tariflohn lag, war nicht allein darauf zurückzuführen, dass durch diese Lohnersparnis mehr Arbeitskräfte beschäftigt werden konnten, sondern muss unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, dass der durchschnittliche Bruttostundenverdienst sämtlicher männlicher Hilfsarbeiter im März des Jahres 195o bei 118,2 DPfg., also nur um 8,2 DPfg. über dem Bruttostundenlohn eines Notstandsarbeiters lag. Die Bezahlung der Notstandsarbeiter nach den Lohnsätzen für Hilfsarbeiter im Baugewerbe, deren Bruttostundenverdienst im März 195o 136,8 DPfg. betrug, hätte wahrscheinlich einen grossen Teil der

Arbeitskräfte, deren Lohnsätze niedriger lagen, wie z.B. in der Textilindustrie (1o6,1 DPfg. pro Stunde), bei der holzverarbeitenden Industrie (1o5,4 DPfg. pro Stunde), im Bekleidungsgewerbe (1o2,3 DPfg. pro Stunde), veranlasst, Notstandsarbeit einer normalen Arbeit vorzuziehen.[1] Es konnte jedoch nicht Aufgabe dieses Programms sein, einer derartigen Entwicklung Vorschub zu leisten bezw. das Lohnniveau anderer Branchen wesentlich zu beeinflussen. Unter diesen Aspekten scheint die Festsetzung des Einheitslohnes gerechtfertigt. Der von den Verantwortlichen des NPs geprägte Begriff der "lohnpolitischen Neutralität" kann nur in diesem Sinne ausgelegt werden.

Die Festsetzung des Lohnes auf ein niedriges Niveau, das die empfangenen Lohneinkommen nur geringfügig über das Unterstützungseinkommen steigen liess, löste nur geringe Multiplikatoreffekte aus. Diese Entwicklung war jedoch wünschenswert, da in den ersten Jahren des NPs, d.h. zu einer Zeit, als die Wirtschaft Berlins (West) noch nicht wettbewerbsfähig war, bei gegebenem hohen Hang zum Import in Berlin (West) eine Steigerung der wirksamen Nachfrage nur geringe Beschäftigungseffekte in Berlin (West) ausgelöst hätte. Es war daher besonders auch im Hinblick auf den beschäftigungspolitischen Charakter des NPs gerechtfertigt, das Ausgabevolumen auf einen grossen Kreis zu Beschäftigender zu verteilen.

Die Gehälter der Angestellten des Sondernotprogramms, die ausschliesslich bei den Dienststellen des Landes, des Bundes oder öffentlich rechtlicher Körperschaften beschäftigt wurden, waren nicht an die Lohnbedingungen des öffentlichen Dienstes angelehnt, sondern wurden nach dem Gehaltsniveau vergleichbarer Angestelltentätigkeiten des privaten Dienstleistungsgewerbes und der gewerblichen Wirtschaft festgelegt, obwohl die Tätigkeiten der Notstandsangestellten typische Arbeiten

1) Angaben der Durchschnittsverdienste entnommen: Berlin in Zahlen 1951

der öffentlichen Verwaltung waren. Diese Verhaltensweise der Tarifvertragsparteien erscheint uns ökonomisch und sozial zweckmässig und begründet. Da nämlich das Gehaltsniveau des öffentlichen Dienstes höher war als das der Angestellten in der privaten Wirtschaft, hätten bei Anwendung der TO.A wahrscheinlich viele in der Privatwirtschaft Beschäftigte eine Beschäftigung im NP vorgezogen oder aber Gehaltserhöhungen gefordert. Es konnte aber weder Sinn des NPs sein, bereits Beschäftigte anzuregen, ihren Arbeitsplatz aufzugeben und sich einer Tätigkeit in einem "Notprogramm" zuzuwenden, noch durfte es Anlass für eine allgemeine Gehaltserhöhung der im normalen Produktionsprozess beschäftigten Angestellten sein, da hierdurch die besonders in den ersten Jahren nach 1950 vorhandene ungünstige Konkurrenzsituation der Berliner Wirtschaft noch mehr verschlechtert worden wäre.

Auch aus psychologischen Gründen war die getroffene Regelung über die Festsetzung der Gehälter zweckmässig, weil der grösste Teil der arbeitslosen Angestellten bei Wiedereinreihung in den Arbeitsprozess überwiegend in der privaten Wirtschaft Arbeitsplätze finden würde. Ein Angestellter, der jedoch im NP ein höheres Gehalt als bei einer vergleichbaren Tätigkeit in der privaten Wirtschaft erhalten hätte, wäre wahrscheinlich schwerlich zu bewegen, diesen Arbeitsplatz einzunehmen.

Die 40 Stunden-Woche wurde im NP eingeführt, weil es hierdurch möglich war, bei gegebenem Ausgabevolumen ca. 15 v.H. mehr Arbeitskräfte zu beschäftigen. Der wöchentliche Verdienst eines Notstandsarbeiters bezw. das Monatseinkommen eines Notstandsangestellten lagen also um 1/6 niedriger gegenüber dem bei einer 48stündigen wöchentlichen Arbeitszeit erzielbaren Einkommen. Damit stellt sich uns die 40 Stunden-Woche

im NP als eine Notmassnahme dar, die nicht als sozialer Fortschritt, wie es von den Verantwortlichen des NPs in den ersten Jahren oft behauptet wurde, bezeichnet werden kann.

Seit dem Jahre 1952 wurde, mit Ausnahme des Angestelltenprogramms, in den übrigen Teilprogrammen die 48 Stunden-Woche eingeführt. Arbeitszeit, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen wurden dann im NP entsprechend den in den jeweiligen Wirtschaftszweigen und einzelnen Unternehmungen geltenden Bedingungen geregelt.

Wir haben aufgezeigt, dass in jeder Phase die Ausgabepolitik des NPs nach maximalen Wirkungen auf die Beschäftigung ausgerichtet war und seit der zweiten Phase bei der Auswahl der Arbeiter berücksichtigt wurde, dass die Aktionen des NPs den Long-term-Plan, der seit 1955 im Aufbauplan Berlin seine Fortsetzung fand, ergänzten. Für den grössten Teil der Arbeitslosen, insbesondere der langfristigen Arbeitslosen, die fast alle im Laufe der vergangenen 7 Jahre mehrere Male für einen Zeitraum von 26 bezw. 39 Wochen durch das NP Einkommen und Beschäftigung erhielten, war es die einzige Chance, einen - wenn auch zeitlich befristeten - Arbeitsplatz zu erhalten. Allein dieses Ergebnis beweist die Zweckmässigkeit des NPs, das dadurch mithalf, die politischen Gefahren, die Berlin (West) noch immer drohen, erfolgreich zu überwinden.

Wirtschaftlich haben die Ausgaben des NPs zur Erhöhung der Sozialproduktsbeiträge von Baugewerbe, Versorgungsbetrieben, Verkehr, Handel usw. mit beigetragen, die wiederum zu einer Anregung, ja teilweise Voraussetzung für die Entwicklung der verarbeitenden Industrie führte.[1)]

1) P. Hertz: Der wirtschaftliche Wiederaufbau Berlins.
Vorlage zur Konferenz in San Franzisko am 14./18.Okt.1957 über:
"Die internationale industrielle Entwicklung".

Die aus der allgemeinen Aufwärtsentwicklung der Berliner Wirtschaft, zu der auch das NP beigetragen hat, resultierende Steigerung der unselbständigen Erwerbstätigen in Berlin (West) von rd. 655.ooo im Jahre 195o auf rd. 858.ooo im Jahre 1957 und der Rückgang der Arbeitslosigkeit von rd. 31o.ooo Personen im Jahre 195o auf rd. 9o.ooo Personen[1] im Jahre 1957 wirft die Frage auf, ob auch in Zukunft eine Fortsetzung des NPs erforderlich ist.

Seit 1956 haben wir eine Verringerung der Ausgaben im NP zu verzeichnen. Während die Ausgaben für den Tiefbau völlig weggefallen sind, die Ausgaben für die Abräumung im Jahre 1957 halbiert und auch die Ausgaben für den Wohnungsbau stark eingeschränkt wurden, werden im Jahre 1958 im Programm nur noch Mittel für den gewerblichen Bau sowie für das Angestelltenprogramm und das Teilprogramm Grünflächen bereitstehen. Diesem Rückgang der Ausgaben im NP steht eine Erhöhung der Ausgaben für Tiefbau, Enttrümmerung und Wohnungsbau im Haushalt des Landes Berlin gegenüber, so dass die gesamte wirksame öffentliche Nachfrage keine Minderung erfahren hat, sondern wahrscheinlich geringfügig erhöht worden ist.

Lediglich für die Beschäftigung von Angestellten sowie für Arbeitslose, insbesondere weibliche Arbeitslose, der verschiedenen Hilfsberufe ist die Fortsetzung des NPs erforderlich. Von den am 3o.9.1957 als arbeitslos registrierten 68.728 unselbständigen Erwerbspersonen entfielen auf Angestelltenberufe 29.891, das sind 43,5 v.H. der Gesamtarbeitslosigkeit, auf gewerbliche Hilfsberufe rd. 2o.ooo Personen, das sind rd. 3o v.H. der Gesamtarbeitslosigkeit. Besonders hoch ist auch der Anteil der weiblichen Arbeitslosen, der bei über 6o v.H. der Gesamtarbeitslosigkeit liegt.

1) Zahlenangaben nach Landesarbeitsamt Berlin und Senator für Wirtschaft und Kredit (Jahresdurchschnitt)

Da es sich bei dem grössten Teil der Arbeitslosen um ältere Erwerbspersonen handelt, die auch zum Teil nicht mehr voll leistungsfähig, soweit es die Angestellten belangt, auch nicht auf in der Wirtschaft nachgefragte Berufsgruppen umschulbar sind, kann lediglich das auf diese Teilprogramme begrenzte NP nachhaltige Hilfe bringen. Sollte daher die Nachfrage nach Arbeitskräften diese noch arbeitslos registrierten Personen nicht erfassen - eine wesentliche Erleichterung könnte die Verlegung von Dienststellen und Verwaltungen des Bundes, öffentlich rechtlicher Körperschaften auf Bundesebene sowie von Verwaltungszentralen von Grossunternehmungen herbeiführen -, dann wird das NP auch in Zukunft fortgesetzt werden müssen. Es kann jedoch angenommen werden, dass in 5 - 6 Jahren durch das natürliche Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess das Problem der älteren Angestellten gelöst sein wird, so dass aus sozialen Gründen alles getan werden sollte, um in diesem relativ kurzen Zeitraum eine Verstärkung der Beschäftigungsaktionen für Angestellte herbeizuführen, damit die Not dieser Menschen, die zum Teil seit 1948 nur im NP beschäftigt waren, beseitigt wird.

Verzeichnis der Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt von Berlin
AOH	Ausserordentlicher Haushalt
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BZB	Berliner Zentralbank
DBl.	Dienstblatt des Senats von Berlin
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
ERP	European Recovery Program
GARIOA	Government and Relief in occupied Areas
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt von Berlin
Mio	Millionen
NP	Notstandsprogramm
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SN	Sondernachweis
v.H.	vom Hundert
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
V.v.B.	Verfassung von Berlin
WAF	Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge
WAH	Wertschaffende Arbeitslosenhilfe

Literaturverzeichnis

a) Selbständige Bücher und Schriften:

1. A b e r n e t h y , Ch.T., Acting Administrator: Final Report of the Work Projects Administration for the City of New York 1935 to 1943, New York 1943

2. " " " Final Report on the WPA Program 1935-1943, Washington

3. Bedingungen und Möglichkeiten für den Ausbau der Wirtschaft Westberlins in den kommenden Jahren. Bearbeitet aufgrund einer Enquête im Jahre 1950 von Vertretern des Magistrats, der Berliner Zentralbank, der Industrie- und Handelskammer und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 1951

4. Berlin in Zahlen 1950 u. 1951, Herausgeber: Hauptamt für Statistik und Wahlen, Berlin 1950 und 1951

5. Berlin - Kampf um Freiheit und Selbsterhaltung 1945-46, Herausgeber: Senat von Berlin, Berlin 1957

6. Berliner Statistik, 11. Jahrg., Heft 1 Herausgeber: Statistisches Landesamt Berlin, Berlin 1957

7. B e v e r i d g e , W.: Vollbeschäftigung in einer freien Gesellschaft, Hamburg 1946

8. Das Berliner Notstandsprogramm im Haushaltsjahr 1950. Herausgeber: Senator für Kreditwesen als Hauptwirtschafter für das Notstandsprogramm, Berlin 1951

9. Das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Herausgeber: F. K l e e , München und Berlin 1951

10. Die wirtschaftliche Entwicklung in West-Berlin und der sowjetischen Zone. Schriften der BZB, Hefte 1-3, Berlin 1952

11. D r ä g e r , H.: Arbeitsbeschaffung durch produktive Kreditschöpfung, Düsseldorf 1956

12. K e y n e s , J.M.: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, deutsche Übersetzung, München und Leipzig 1936

13. L a R o c h e , Ch.: Beschäftigungspolitik in der Demokratie. Ziele, Grundlagen und Methoden angelsächsischer und schwedischer Nachkriegspläne, Zürich 1947

14. National and International Measures for Full Employment - Report by a group of experts appointed by the Secretary-General, United Nations. New York 1949.
Deutsche Übersetzung bearbeitet vom Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften Köln/Rhein, Köln 1950

15. National Planning Association: Herausgeber Gerhard C o h m s :
Das amerikanische Beschäftigungsgesetz, Vergangenheit und Zukunft. Aus dem Englischen übertragen unter Leitung von Albert Wissler (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)
Sonderheft: Neue Folge Nr. 37, Reihe C Quellen
Berlin 1956

16. P a u l s e n , A. : Neue Wirtschaftslehre, 1. Auflage Berlin und Frankfurt a.M. 1950
" " 3. neugefasste und erweiterte Auflage Berlin und Frankfurt a.M. 1954

17. P r e i s e r , E.: Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung, Probleme und Möglichkeiten, Stuttgart 1949

18. S a m u e l s o n , P.A.: Volkswirtschaftslehre Köln 1952, deutsche Übersetzung

19. S c h m i d t , H.G.: Economic Assistance to West-Berlin 1949 - 1951 Office of the U.S. High Commissioner for Germany, 1952.

20. S c h n e i d e r , E.: Einführung in die Wirtschaftstheorie. III. Teil: Geld, Kredit, Volkseinkommen und Beschäftigung. Tübingen, 4. Auflage 1952

21. Sonderhefte des DIW, Neue Folge, Herausgeber: DIW
Berlin 1949, Heft 3
Berlin 1952, Reihe A Forschung, Nr. 15
Berlin 1953, " A " , Nr. 24

22. Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), Fassung 1952, Teil A u. Teil B Band 1 u. 2 Kommentar von Hereth, Ludwig und Naschold, Wiesbaden-Berlin 1953

23. Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik 1950:
Die Problematik der Vollbeschäftigung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Neue Folge Bd. 3, Berlin 1951

24. V e t t e r , E.G.: Investitionslenkung - Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Eingriffe in den Aufbau der Produktion. Heidelberg 1956

25. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW. Herausgeber: DIW. Berlin und München
Jahrgang 1949, 4. Heft
" 1950, 4. Heft

26. W a g e n f ü h r , R.: Der Weg zur Vollbeschäftigung. Köln 1950

27. Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge, Bücherei für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.
Herausgeber: Julius S c h e u b l e , Band IV (WAF), bearbeitet von Fritz S c h r o e r s . Stuttgart und Köln

28. Wochenberichte des DIW, Herausgeber: DIW, Berlin-Dahlem und Bonn

29. Zur Frage regionaler Wirtschaftspolitik.
Denkschrift des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg 1954

b) Abhandlungen in Sammelwerken, Zeitschriften und Zeitungen:

H e r t z , Paul: Der wirtschaftliche Wiederaufbau Berlins - als Manuskript gedruckt zur Vorlage auf der Konferenz für die Internationale Industrielle Entwicklung, San Francisco, 14. - 18.10.57

M e i n h o l d , H.: Abhandlung über Investitionen:
Im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 5.Band, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S.335

c) Dissertationen:

G e r h a r d t , U.: Untersuchung über das Berliner Notstandsprogramm 1951/52 unter besonderer Berücksichtigung seiner psychologischen Auswirkungen.
Dissertation Freie Universität Berlin 1953

M ü l l e r , H.: Das Berliner Notstandsprogramm als eine politisch-soziale Institution.
Dissertation Freie Universität Berlin 1952

S t e i n b r i n g , K.O.: Organisation und Durchführung des Berliner Notstandsprogramms 1950 - 1956.
Dissertation Freie Universität Berlin 1956

W i n t e r , H.: Die Arbeitslosigkeit in Berlin und ihre Bekämpfung durch Notstandsmassnahmen in den Jahren 1950 und 1951.
Dissertation Freie Universität Berlin 1953

Anlage 1

Entwicklung der Löhne und Gehälter der Beschäftigten im Notstandsprogramm seit 1950

A. Notstandsprogramm für Arbeiter und Arbeiterinnen

I. Teilprogramm Grünflächen

1. Beschäftigte bei Unternehmungen

Jahr	Wöchentl. Arbeitszeit (Stunden)	Lohnsatz je Stunde DM
ab 1950	40	Männer) Frauen) 1,10
ab 1951	40	Steuergr. I 1,10 Steuergr. II 1,20
ab 1953	48	Steuergr. I 1,10 Steuergr. II 1,20

Jahr	Wöchentl. Arbeitszeit (Stunden)	Lohnsatz je Stunde für Beschäftigte bei Leistungsaufträgen DM	Lohnsatz je Stunde für Beschäftigte bei Stundenlohnerstattungsaufträgen DM
ab Januar 1954	48	Männer) Frauen) 1,20	Steuergr. I 1,10 Steuergr. II 1,20
ab Juli 1954	48	Männer) Frauen) 1,32	Steuergr. I 1,18 Steuergr. II und III 1,26
ab Mai 1955	48	Männer) Frauen) 1,40	Männer) Frauen) 1,32
ab Mai 1956	48	Männer) Frauen) 1,45	Männer) Frauen) 1,40
ab Mai 1957	48	Männer) Frauen) 1,55	Männer) Frauen) 1,48

2. Beschäftigte in Regie der Gartenbauämter

Jahr	Wöchentl. Arbeitszeit (Stunden)	Lohnsatz je Stunde DM	
ab September 1954	48	Steuergr. I	1,18
		Steuergr. II und III	1,26
ab Mai 1955	48	Männer / Frauen	1,32
ab Mai 1956	48	Männer / Frauen	1,4o
ab Juni 1957	48	Männer / Frauen	1,48

II. Teilprogramm Berliner Forsten (Regiearbeit)

ab 195o	4o	Männer	o,95
		Frauen	o,8o
ab Februar 1952	4o	Männer	1,o5
		Frauen	o,97
ab Juli 1952	4o	Männer	1,17
		Frauen	o,99
ab 1953	48	Männer	1,2o
		Frauen	1,o5
ab 1954	48	Männer 1,26 / Frauen 1,11	zuzügl. Forstzuschlag mtl. 3o,- DM
ab 1955	48	Männer / Frauen für schwere Arbeiten	1,31
		Männer / Frauen für leichtere Arbeiten zuzügl. Forstzuschlag mtl. 3o,- DM	1,18
ab 1956	48	Männer / Frauen für schwere Arbeiten	1,41
		Männer / Frauen für leichtere Arbeiten zuzügl. Forstzuschlag mtl. 3o,- DM	1,27

Jahr	Wöchentl. Arbeitszeit (Stunden)	Lohnsatz je Stunde DM	
ab April 1957	48	Männer) Frauen) für schwere Arbeiten	1,55
		Männer) Frauen) für leichtere Arbeiten zuzügl. Forstzuschlag mtl. 3o,- DM	1,4o
ab Oktober 1957	45	Männer) Frauen) für schwere Arbeiten	1,6o
		Männer) Frauen) für leichtere Arbeiten zuzügl.Forstzuschlag mtl. 3o,- DM	1,45

III. Teilprogramme Abräumung, Tiefbau, städt. Betriebe und Anstalten

Beschäftigte bei Unternehmungen

ab 195o	4o	Männer) Frauen)	1,1o
ab Oktober 1951	4o	Steuergr. I	1,1o
		Steuergr.II) und III)	1,2o
ab Juni 1952	4o	Männer) Frauen)	1,42
ab Juni 1953	48	"	1,46
ab August 1953	48	"	1,48
ab 1955	48	"	1,55
ab 1957	48	"	2,--

-4-

B. Notstandsprogramm für Angestellte

Monatliche Vergütung bei 4o-stündiger wöchentlicher Arbeitszeit

		DM
ab September 195o		
Vergütungsgruppe	a	22o,-
" "	b	245,-
" "	c	32o,-
zuzüglich Aussendienstentschädigung		24,- monatlich
ab März 1951		
Vergütungsgruppe	a Steuergr. I	215,-
" "	a " II/III	235,-
" "	b	26o,-
" "	c	3oo,-
" "	d	34o,-
" "	e	4oo,-
zuzüglich Aussendienstentschädigung		24,- monatlich
ab August 1952		
Vergütungsgruppe	a Steuergr. I	23o,-
	" II/III	25o,-
" "	b	27o,-
" "	c	3oo,-
" "	d	34o,-
" "	e	4oo,-
zuzüglich Aussendienstentschädigung		24,- monatlich
ab August 1953		
Vergütungsgruppe	a Steuergr. I	25o,-
	" II/III	27o,-
" "	b	29o,-
" "	c	32o,-
" "	d	36o,-
" "	e ist durch Protokoll-erklärung in Fortfall gekommen	
zuzüglich Aussendienstentschädigung		24,- monatlich

-5-

			DM
ab Oktober 1954			
Vergütungsgruppe	a	Steuergr. I	27o,-
"	"	" II/III	29o,-
"	"	b	31o,-
"	"	c	34o,-
zuzüglich Aussendienstentschädigung			24,- monatlich
ab Oktober 1955			
Vergütungsgruppe	a	Steuergr. I	3oo,-
"	"	" II/III	32o,-
"	"	b	34o,-
"	"	c	37o,-
zuzüglich Aussendienstentschädigung			24,- monatlich
ab Januar 1957			
Vergütungsgruppe	a		35o,-
"	"	b	37o,-
"	"	c	4oo,-
zuzüglich Aussendienstentschädigung			24,- monatlich

Anlage 2

M u s t e r v e r t r a g

für Stundenlohnarbeiten im Rahmen
des Notstandsprogramms

Die Gebietskörperschaft Gross-Berlin, vertreten durch das .....
..... , Abt. Bau- und Wohnungswesen,

erteilt Ihnen den Auftrag auf Ausführung .....

.....

.....

nach Massgabe der beiliegenden Leistungsbeschreibung zu nachstehenden Bedingungen:

1. Die Arbeiten sind am ..... zu beginnen und im Stundenlohn nach folgenden besonderen Richtlinien auszuführen und abzurechnen.

2. Von der Gesamtbelegschaft müssen mindestens ... % Notstandsarbeiter sein. Wächter werden auf die Zahl der Notstandsarbeiter angerechnet.

3. Alle Notstandsarbeiter sind grundsätzlich von dem für die Baustelle zuständigen Arbeitsamt über das Bezirksamt anzufordern, wobei für leichtere Arbeiten auch Frauen in entsprechender Anzahl mit einzusetzen sind.

4. Die Zahl der zum Einsatz gelangenden Arbeitskräfte ist getrennt nach Firmen- und Notstandsarbeitern dem Auftraggeber vor Inangriffnahme der Arbeiten bekanntzugeben.

   Der Auftraggeber behält sich Abänderungen vor.

5. Die Arbeitszeit der Firmen- und Notstandsarbeiter beträgt grundsätzlich 4o Stunden in der Woche, verteilt auf 6 Tage. Bei Polieren und Schachtmeistern erhöht sich die Arbeitszeit auf 42 Stunden, bei Maschinisten bezw. Heizern bis zu 48 Stunden und bei Wächtern bis zu 6o Stunden.

6. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, einen genauen Nachweis zu führen über :

   a) die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden im Höchstmaß der Ziff.5,

   b) die Ausfallstunden infolge schlechter Witterung innerhalb der festgesetzten und garantierten wöchentlichen Arbeitszeiten bezw. die Ausfalltage, wobei im Höchstfalle 3 aufeinanderfolgende Tage in Anrechnung gebracht werden dürfen. Für längere wetterbedingte Ausfallzeiten muss die Arbeitslosenunterstützung in Anspruch

genommen werden. Diese Arbeitsunterbrechung ist durch ein Protokoll festzuhalten, das vom Auftraggeber, der Belegschaftsvertretung und dem Auftragnehmer zu unterschreiben ist,

c) die Urlaubstage der Notstandsarbeiter und Wächter gemäss Vereinbarung zwischen den Tarifpartnern, das ist für eine Beschäftigungsdauer von je einem Monat (26 Werktagen) 1 Urlaubstag. Die Zusammenlegung des Urlaubsanspruches für mehrere Monate ist zulässig, jedoch nicht über die Dauer der Bauzeit hinaus. Falls anteiliger Urlaubsanspruch vereinbart wird, sind diese Stunden zu erstatten,

d) die gesetzlichen Feiertage, die auf einen Wochentag fallen gem. VOBl. Teil I Nr. 48, jedoch nur für Notstandsarbeiter und Wächter, sofern sie am Arbeitstag vorher auf der Baustelle anwesend waren,

e) die Haushaltstage der Notstandsarbeiterinnen gemäss Tarifvertrag für Notstandsarbeiter (1 Tag im Monat),

f) die Arbeitsversäumnistage der Notstandsarbeiter und Wächter, sofern lt. § 3 der RTO ein Anspruch auf Lohnzahlung besteht, mit der Massgabe, dass im nachgewiesenen Krankheitsfalle höchstens 3 aufeinanderfolgende Krankentage bezahlt werden.

7. Die nicht geleisteten, aber zu vergütenden Stunden sind besonders kenntlich zu machen. Die Richtigkeit der Eintragungen im Stundennachweis muss vom Vertreter der Firma und der örtlichen Bauaufsicht des Auftraggebers täglich bestätigt werden.

8. In eine gesonderte Liste (Sondernachweis) sind aufzunehmen:

a) die Stunden des technischen, kaufmännischen und sonstigen Büropersonals auf der Baustelle im unumgänglich notwendigen und genehmigten Ausmass,

b) die geleisteten Stunden der Fahrer und Beifahrer der eingesetzten Fahrzeuge für Anfahr-, Abfahr- und Wartezeit.

9. Die gemäss Ziffer 6 u. 8 nachgewiesenen Stunden werden durch 6,67 geteilt und ergeben die Zahl der geleisteten Tagewerke.

10. Der Auftragnehmer erhält folgende Vergütung:

a) die Tariflöhne gemäss Lohntarif vom 1.4.1950

b) die Löhne der Notstandsarbeiter unter Zugrundelegung eines Stundenlohnes von 1,10 DM zuzüglich etwaiger tariflicher Erschwerniszuschläge,

c) die Löhne der Wächter von 0,85 DM je Stunde,

d) die Gerätevorhalteentgelte nach der Wibauliste, wobei der Reparaturkostenanteil nur 50 % bei Eigen-, 30 % bei Fremdgerät und 25 % bei Baracken usw. betragen darf,

-3-

e) die nachgewiesenen Einkaufspreise für Bau-, Bauhilfs- und Betriebsstoffe.
Bauhilfsstoffe sind mit einem Teilbetrag entsprechend ihrer Wiederverwendbarkeit einzusetzen,

f) die Transportkosten für Stoffe, Baustelleneinrichtung, Geräte und Baustellenräumung nach den geltenden Fuhrtarifen bei Transporten mit fremden sowie eigenen Fahrzeugen. Originalrechnungen sind beizufügen.

11. Auf die Beträge gemäss Ziffer 1o a-c wird ein Zuschlag von 4o,5 %,
" " " " " 1o d-e " " " " 5 %,
" " " für Transportleistungen mit fremden Fahrzeugen gemäss Ziffer 1o f wird ein Zuschlag von 3,o9 % gewährt.

Bei selbständig vergebenen Erdarbeiten beträgt der Zuschlag auf die Beträge gemäss Ziffer 1o a-c ..... 37,5 %.
Bei selbständig vergebenen Spezialarbeiten, bei denen keine Notstandsarbeiter eingesetzt sind, beträgt der Lohnzuschlag 52 %.

12. Für die technische und kaufmännische Leitung der Baustelle sowie alle sonstigen Kosten werden dem Auftragnehmer auf die Gesamtkosten nach Ziffer 1o a-f und Ziffer 11 gezahlt:

bei einem Tagewerksatz bis einschl. 15,- DM 6 %,
" " " " über 15,- " 5 %;

damit sind auch die Stunden gemäss Ziffer 8a abgegolten, während die Kosten gemäss Ziffer 8 b in der Vergütung nach Ziffer 1o f enthalten sind.

Drei Tage nach Arbeitsbeginn leistet der Auftraggeber eine Vorauszahlung von je DM 5o,- für die nach Ziffer 4 festgesetzten Arbeitskräfte. Diese Vorauszahlung wird mit der 2. und 3. Abschlagsrechnung je zur Hälfte verrechnet.

Der Auftragnehmer ist berechtigt, wöchentlich eine Abschlagsrechnung in Höhe der nach Ziffer 1o a-f und Ziffer 11 und 12 entstandenen Kosten einzureichen. Diese Rechnungen werden mit 95 % in gesetzlichen Zahlungsmitteln bezahlt. Der insgesamt einbehaltene Betrag soll 1.ooo,- DM nicht überschreiten.

13. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, entsprechend den Zahlungen des Auftraggebers die VAB-Beiträge zu den festgesetzten Terminen laufend abzuführen.

14. Forderungen aus diesem Auftrag können nur mit Genehmigung des Auftraggebers abgetreten werden.

-4-

15. Der Auftrag kann gemäss VOB DIN 1961 §§ 8 u.9 gekündigt werden. Muss die Kündigung vom Auftraggeber ausgesprochen werden, weil die Mittel für Notstandsarbeiten nicht mehr zur Verfügung gestellt werden, so hat der Auftragnehmer im Gegensatz zu § 8 der VOB DIN 1961 nur Anspruch auf Erstattung der angefallenen und unvermeidbaren Kosten (z.B. Kündigungsfristen der Arbeiter, Räumungskosten), nicht aber auf entgangenen Gewinn.

16. Der Auftragnehmer ist verpflichtet:

a) keine Unterlieferungsaufträge an Betriebe des Ostsektors und der Ostzone zu vergeben,

b) zusammen mit der Auftragsbestätigung die schriftliche Erklärung abzugeben, dass die gesetzlichen Bestimmungen über Lohnausgleichszahlungen eingehalten werden.

17. Verletzungen dieses Auftrages durch den Auftragnehmer oder seine Erfüllungsgehilfen berechtigen den Auftraggeber zum sofortigen Rücktritt vom Auftrag. Schäden oder Verluste jeder Art, die dem Auftragnehmer hierdurch entstehen, gehen zu Lasten des Auftragnehmers.

18. Als Vertragsbestandteile gelten in nachstehender Reihenfolge:

a) das Auftragsschreiben,
b) die Besonderen Vertragsbedingungen der Gebietskörperschaft Berlin,
c) die Verdingungsordnung für Bauleistungen DIN 1961,
d) die einschlägigen technischen Ausführungsvorschriften.

19. Die vom Auftragnehmer einzureichenden Zwischen- und Schlussrechnungen müssen folgende Angaben enthalten:

a) Bezeichnung des Auftrages und Datum.
b) Geleistete Tagewerke.
c) Zeitraum, für den diese Zwischenrechnung aufgestellt wurde.
d) Rechnungsbetrag, der bis zur Ausstellung dieser Rechnung angefallen ist.

20. Die Auftragshöhe wird mit ..... DM begrenzt.

21. Der Auftrag wird mit dem Zugang der schriftlichen Annahmeerklärung des Auftragnehmers beim Auftraggeber wirksam.

Besondere Vertragsbedingungen

für

Einheitspreisverträge im Notstandsprogramm

ab 1. April 1954

1.) Der Bieter hat im Leistungsverzeichnis in jeder Position ausser der Aufgliederung nach Netto-Lohn, Netto-Stoffe und Sonstiges die kalkulierten Bauleistungswerte in 8 Stunden-Tagewerken, ihre aus den Vordersätzen sich ergebende Summe und die Summe aller Positionen anzugeben.

2.) Der Auftragnehmer soll von der aufgrund des Aufmaßes errechneten Gesamtzahl der Tagewerke (Soll-Tagewerke) .... % durch vom Arbeitsamt vermittelte Alu- und Alfü-Empfänger, für die eine Zuweisungskarte vorliegen muss, unter Berücksichtigung der festgesetzten Beschäftigungsdauer leisten (WAF-Solltagewerke).

3.) Alle geleisteten Tagewerksstunden der Stamm- und WAF-Arbeiter und alle nicht geleisteten, aber bezahlten Tagewerksstunden dieser Arbeitskräfte für gesetzliche Feiertage, tariflichen Urlaub, sofern er während der festgesetzten Beschäftigungszeit genommen wird, und tarifliche Arbeitsversäumnis gem. § 5 der RTO sind unter besonderer Kenntlichmachung in den vorgeschriebenen Stundennachweis einzutragen.
Alle geleisteten Tagewerke der WAF-Arbeiter und die nicht geleisteten, aber bezahlten Tagewerke dieser Arbeitskräfte für gesetzliche Feiertage sind in die vom LAA vorgeschriebenen Tagewerkslisten (Alu und Alfü) einzutragen (WAF-Ist-Tagewerke).
Die Eintragungen müssen mit den Lohnlisten übereinstimmen, ausgenommen bei den WAF-Wächtern, da deren Sonntagsstunden in die Tagewerkslisten nicht aufzunehmen sind.

4.) Entsprechend einer Arbeitszeit von 48 Stunden in der Woche, verteilt auf 6 Werktage, werden höchstens 6 Tagewerke je Arbeiter in einer Woche anerkannt. Dasselbe gilt für Wächter unbeschadet ihrer längeren Arbeitszeit wegen der Sonntage und gegebenenfalls Feiertage. Die Solltagewerke in den Bewachungspositionen bleiben hiervon unberührt.

5.) Den WAF-Solltagewerken gem. Ziffer 2 werden die listenmässig erfassten WAF-Ist-Tagewerke gegenübergestellt.

6.) Unterschreiten die geleisteten WAF-Ist-Tagewerke zuzüglich der WAF-Feiertagstagewerke gem. Ziffer 5 die WAF-Solltagewerke gem. Ziffer 2 bis zu 5 %, so bleibt die Unterschreitung innerhalb dieser Toleranz unberücksichtigt.

7.) Weitere Unterschreitungen, als nach Ziffer 6 zulässig, werden als echte WAF-Fehltagewerke gewertet und haben einen Abzug von 19,25 DM je Fehltagewerk zur Folge.

8.) Die Stamm-Ist-Tagewerke werden nicht in die Tagewerksabrechnung einbezogen.

9.) Bei Bruchteilen von Tagewerken gelten Werte von o,5 und höher als volles Tagewerk. Werte unter o,5 fallen aus.

1o.) Bei Durchführung der Arbeiten ist der Einsatz von Grossgeräten auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken.

11.) Akkordarbeit ist nicht zulässig.

12.) Bei angehängten Stundenlohnarbeiten unterliegt der Lohnzuschlag zur Abgeltung aller Kosten dem Wettbewerb. Der Höchstzuschlag wird mit 6o % begrenzt.

13.) Als Sicherheitsleistung für die vertragsmässige Durchführung und Abrechnung der übertragenen Leistung werden 5 % der Bausumme von den Beträgen der Abschlagszahlungen einbehalten, sofern bei Auftragserteilung keine andere Art der Sicherheit besonders vereinbart wurde. Zur Erfüllung der Gewährleistung kann die Sicherheit auf die Dauer der vertraglichen Gewährleistungsfrist ausgedehnt werden.

14.) Wird das Mindestsoll der WAF-Tagewerke gem. Ziffer 6 um vom Landesarbeitsamt nicht anerkannte Tagewerke unterschritten und liegt ein Verschulden des Auftragnehmers vor, z.B. bei Überschreitung der festgesetzten Beschäftigungsdauer, so werden die nicht anrechenbaren WAF-Tagewerke als Fehltagewerke gewertet. Zur Sicherstellung der Rückzahlungsbeträge wird eine zusätzliche Sicherheit von 1 % der Bausumme im Höchstbetrage von 5oo,-- DM einbehalten bis zur Beendigung der Tagewerksprüfung durch das Landesarbeitsamt.

15.) Lohnsummensteuer ist zu entrichten.

Besondere Vertragsbedingungen

für

Einheitspreisverträge im Notstandsprogramm

ab 1. April 1955

1.) Der Bieter hat im Leistungsverzeichnis in jeder Position ausser der Aufgliederung nach Netto-Lohn, Netto-Stoffe und Sonstiges die kalkulierten Bauleistungswerte in 8 Stunden-Tagewerken, ihre aus den Vordersätzen sich ergebende Summe und die Summe aller Positionen anzugeben.

2.) Der Auftragnehmer muss von der aufgrund des Aufmaßes und seines Angebots errechneten Gesamtzahl der Tagewerke ..... % durch vom Arbeitsamt vermittelte Alu- und Alfü-Empfänger, für die eine Zuweisungskarte vorliegen muss, unter Berücksichtigung der festgesetzten Beschäftigungsdauer leisten.

3.) Alle geleisteten Tagewerksstunden der Stamm- und WAF-Arbeiter und alle nicht geleisteten, aber bezahlten Tagewerksstunden dieser Arbeitskräfte für gesetzliche Feiertage, tariflichen Urlaub, sofern er während der festgesetzten Beschäftigungszeit genommen wird, und tarifliche Arbeitsversäumnis gem. § 3 der RTO sind unter besonderer Kenntlichmachung in den vorgeschriebenen Stundennachweis einzutragen. Alle geleisteten Tagewerke der WAF-Arbeiter und die nicht geleisteten, aber bezahlten Tagewerke dieser Arbeitskräfte für gesetzliche Feiertage sind in die vom LAA vorgeschriebenen Tagewerkslisten (Alu und Alfü) einzutragen. Die Eintragungen müssen mit den Lohnlisten übereinstimmen, ausgenommen bei den WAF-Wächtern, wenn ihre Arbeitszeit 6 Tagewerke überschreitet.

4.) Entsprechend einer Arbeitszeit von 48 Stunden in der Woche, verteilt auf 6 Werktage, werden höchstens 6 Tagewerke je Arbeiter in einer Woche anerkannt. Dasselbe gilt für Wächter, unbeschadet ihrer längeren Arbeitszeit wegen der Sonntage und gegebenenfalls Feiertage. Die Tagewerke in den Bewachungspositionen bleiben hiervon unberührt. Die von Wächtern über 48 Stunden hinaus geleisteten Arbeitsstunden werden auf den Stammarbeiteranteil angerechnet.

5.) Den gemäss Ziffer 2) zu leistenden WAF-Tagewerken werden die listenmässig erfassten WAF-Tagewerke gegenübergestellt.

-2-

6.) Unterschreiten die geleisteten WAF-Tagewerke zuzüglich der WAF-Feiertags-Tgw. gem. Ziffer 3) die auf der Grundlage der Ziffer 2) sich ergebenden WAF-Tagewerke, kann der Auftraggeber für jedes fehlende WAF-Tagewerk einen dem mittleren Lohn zuzüglich lohngebundenen Zuschlag entsprechenden Betrag in Abzug bringen, wenn das Unterschreiten auf einem von dem Auftragnehmer zu vertretenden Umstand beruht. Zur Sicherstellung der Rückzahlungsbeträge wird eine zusätzliche Sicherheit von 1 % der Bausumme im Höchstbetrag von 500 DM einbehalten bis zur Beendigung der Tagewerksprüfung durch das Landesarbeitsamt.

7.) Bei Bruchteilen von Tagewerken gelten Werte von 0,5 und höher als volles Tagewerk. Werte unter 0,5 fallen aus.

8.) Der Einsatz von Grossgeräten ist nur in dem in der Leistungsbeschreibung angegebenen Umfang zulässig.

9.) Akkordarbeit ist nicht zulässig.

10.) Bei angehängten Stundenlohnarbeiten unterliegt der Lohnzuschlag zur Abgeltung aller Kosten dem Wettbewerb. Der Höchstzuschlag wird mit 60 % begrenzt.

11.) Als Sicherheitsleistung für die vertragsmässige Durchführung und Abrechnung der übertragenen Leistung werden 5 % der Bausumme von den Beträgen der Abschlagszahlungen einbehalten, sofern bei Auftragserteilung keine andere Art der Sicherheit besonders vereinbart wurde. Zur Erfüllung der Gewährleistung kann die Sicherheit auf die Dauer der vertraglichen Gewährleistungsfrist ausgedehnt werden.

12.) Abtretungen sind unzulässig, da die Baumittel zweckgebunden sind.

13.) Lohnsummensteuer ist zu entrichten.

Anlage 3

R i c h t l i n i e n

über die Gewährung von Beihilfen zur Förderung der Einstellung und Beschäftigung von langfristig arbeitslosen älteren Angestellten

1. Zur Förderung der Einstellung und Beschäftigung von langfristig arbeitslosen älteren Angestellten werden im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel Beihilfen gewährt. Ein Rechtsanspruch besteht nicht. Zu diesem Zwecke sind zunächst Mittel aus dem ERP-Sondervermögen vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit bereitgestellt worden.

2. Arbeitgeber der privaten Wirtschaft erhalten Beihilfen, wenn sie langfristig arbeitslose ältere Angestellte entsprechend den in diesen Richtlinien festgelegten Voraussetzungen und Bedingungen nach dem 9.1.1956 einstellen und als Angestellte beschäftigen. Die Einstellung muss durch Vermittlung des zuständigen Facharbeitsamtes erfolgen. Die Beschäftigung als Handelsvertreter gilt insoweit nicht als Angestelltentätigkeit.

3. Arbeitslose ältere Angestellte im Sinne dieser Richtlinien sind Männer und Frauen im Alter von 45 bis 64 Jahren, die bei den zuständigen Facharbeitsämtern als arbeitssuchend registriert sind. Massgebend ist das Alter im Zeitpunkt der Einstellung. Arbeitssuchend ist, wer sich laufend der Meldepflicht unterzogen hat.

4. Langfristig arbeitslose ältere Angestellte sind Personen im Sinne der Ziffer 3, die bis zur Einstellung mindestens zwei Jahre ohne Unterbrechung arbeitslos gewesen sind. Als Unterbrechung gilt nicht eine Beschäftigung bis zur Dauer von insgesamt drei Monaten oder eine Beschäftigung im Rahmen des Notstandsprogramms bis zur Dauer von längstens zwölf Monaten.

5. Die Beihilfe beträgt DM 600,-, wenn der Eingestellte mindestens zwölf Monate beschäftigt wird.

   Die Beihilfe wird in drei Raten von je DM 200,- gezahlt, und zwar:

   Die erste Rate nach Ablauf einer Frist von drei Monaten nach der Einstellung,

   die zweite Rate nach Ablauf einer Frist von sechs Monaten,

   die dritte Rate nach Ablauf einer Frist von zwölf Monaten.

6. Bei der Berechnung der Fristen nach Ziffer 5 wird nur die Zeit berücksichtigt, für welche volle Entlohnung gewährt worden ist.

7. Die Gewährung der Beihilfe ist ausgeschlossen, wenn

a) die Voraussetzungen der Ziffern 2 - 4 nicht gegeben sind,

b) die Einstellung als Ersatzeinstellung anzusehen ist.

Eine Ersatzeinstellung liegt vor, wenn der Arbeitgeber in den letzten drei Monaten vor der Einstellung des arbeitslosen älteren Angestellten einen oder mehrere Angestellte entlassen hat, es sei denn, dass der betreffende Arbeitsplatz inzwischen wieder besetzt worden ist.

c) der Eingestellte mit dem Arbeitgeber verheiratet oder bis zum 2. Grade verwandt oder verschwägert ist.

8. Die Beihilfe wird nur auf Antrag gewährt, der nach Massgabe eines Formblattes bei den zuständigen Arbeitsämtern anzubringen ist. Über den Antrag entscheidet der Senator für Arbeit und Sozialwesen.

9. Die Zahlung der Beihilfe ist davon abhängig, dass

a) der Eingestellte während der betriebsüblichen Arbeitszeit voll beschäftigt wird; Kurzarbeit ist ausgeschlossen;

b) mindestens tarifliche, in Ermangelung tariflicher Bestimmungen die betriebsüblichen oder die ortsüblichen Leistungen gewährt werden;

c) der Arbeitgeber während der Dauer des beihilfebegünstigten Arbeitsverhältnisses einen Angestellten nicht aus anderen Gründen als aus dringend betrieblichen Erfordernissen kündigt, es sei denn, der betreffende Arbeitsplatz wird binnen eines Monats wieder neu besetzt.

10. Die Zahlung der ersten und zweiten Rate ist ausserdem davon abhängig, dass das Arbeitsverhältnis ungekündigt fortbesteht.

11. Der Arbeitgeber hat die unter Ziffer 9 und 10 genannten Bedingungen für die Auszahlung der Beihilfe glaubhaft zu machen.

12. Der Senator für Arbeit und Sozialwesen oder die von ihm beauftragte Stelle kann jederzeit die erforderlichen Nachweise verlangen und selbst oder durch von ihm beauftragte Stellen die notwendigen Ermittlungen im Betrieb des Arbeitgebers anstellen. Das Prüfungsrecht der mit der Bewirtschaftung der Mittel beauftragten Stelle ist gewährleistet.

- 3 -

13. Eine gewährte Beihilfe kann widerrufen werden, wenn sich herausstellt, dass die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe nicht vorgelegen haben oder nachträglich weggefallen sind. Sie kann ferner widerrufen werden, wenn sich nachträglich Ausschliessungsgründe nach Ziffer 7 Buchstaben b) oder c) ergeben oder wenn nachträglich festgestellt wird, dass die Bedingungen für die Zahlung der Beihilfe nicht gegeben waren. Im Falle des Widerrufs sind Beihilfeleistungen zurückzuzahlen.

14. Wird ein Antrag abgelehnt, eine gewährte Beihilfe widerrufen oder die Auszahlung einer Beihilfe verweigert, so kann gegen die Entscheidung des Senators für Arbeit und Sozialwesen bei der Beschwerdestelle Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdestelle besteht aus dem Senator für Arbeit und Sozialwesen oder seinem Beauftragten als Vorsitzenden und weiteren vier Mitgliedern, die auf Vorschlag des beim Senator für Arbeit und Sozialwesen gebildeten "Ausschusses zur Behebung der Berufsnot der älteren Angestellten" bestellt werden.

Die Beschwerde ist innerhalb einer Frist von zwei Wochen bei der Beschwerdestelle anzubringen und soll gleichzeitig begründet werden.

L e b e n s l a u f

Personalien:

Name: P e t e r s , Walfried
geboren am 17.12.1925 in Berlin
Anschrift: Berlin-Tempelhof, Bessemerstr. 1o2

Bildungsgang:

1932 - 1936 Volksschule in Berlin

1936 - 1943 Diesterweg-Oberrealschule in Berlin
Erhalt des Reifevermerks

1946 Lessing-Oberschule in Berlin
Reifeprüfung bestanden

1947 Vorkursus an der Technischen Universität Berlin

1947 - 1948: 2 Semester Mathematik und Physik an der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Berlin

1948 - 1949: 2 Fachsemester an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Berlin

1949 - 1952
und
1957 - 1958: 7 Fachsemester an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin

März 1952 : Diplom-Prüfung für Volkswirte mit der Gesamtnote "Gut" bestanden.
Die freie wissenschaftliche Arbeit wurde dem Gebiet der Finanzwirtschaft entnommen.

Beruf:

1952 - 1954 Angestellter beim Hauptwirtschafter für das Notstandsprogramm

1954 - 1958 Referent in der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Kredit

Aufgabengebiet:
Grundsatzangelegenheiten des Notstandsprogramms einschl. Organisationsfragen, Haushalts- und Kassenangelegenheiten

Volks- und betriebswirtschaftliche Bearbeitung der Programme

Gutachten betr. Finanzierung von Wohnungsbau und gewerblichen Bauten

Leiter des Prüfreferates

Stellvertreter des Abteilungsleiters

Seit Juni 1958 Mitglied des Vorstandes der Wohnungsbau-Kreditanstalt Berlin

Sonstige Angaben:
1943 Reichsarbeitsdienst
1943 - 1946 Wehrdienst und Kriegsgefangenschaft

P e t e r s